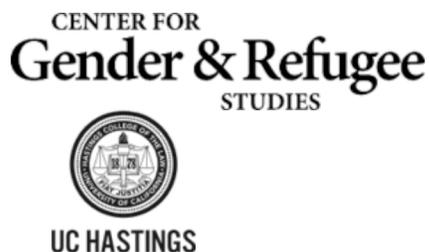


Niñez y migración en Centro y Norte América: causas, políticas, prácticas y desafíos

febrero de 2015



Niñez y migración en Centro y Norte América: causas, políticas, prácticas y desafíos

Derechos de Autor © 2015

Coordinado y editado por

Karen Musalo, Director
Lisa Frydman, Associate Director
Center for Gender & Refugee Studies
University of California Hastings College
of the Law
200 McAllister Street
San Francisco, CA 94102
cgrs.uchastings.edu
001-415-565-4877

Pablo Ceriani Cernadas, Coordinador
Programa Migración y Asilo
Centro de Justicia y Derechos Humanos
Universidad Nacional de Lanús, Argentina
29 de Septiembre 3901 CP (1826)
Remedios de Escalada, Lanús
Buenos Aires, Argentina
011-54-11-5533-5600

Contenido

Agradecimientos

Resumen

Prólogo

Introducción

Capítulo 1 Niños en fuga: Niños no acompañados que huyen de El Salvador, Guatemala, Honduras y México y la necesidad de protección internacional

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

Niños en el contexto de la migración en el Triángulo Norte de Centroamérica

Capítulo 2 Honduras

Casa Alianza

Capítulo 3 Guatemala

Asociación Pop No'j y Pastoral de la Movilidad Humana

Capítulo 4 El Salvador

Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”

Capítulo 5 Introducción a los capítulos sobre niños en el contexto de la migración en México – dos fronteras: una sola niñez

Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova

Capítulo 6 México: frontera sur

Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova

Capítulo 7 México: frontera norte

Programa de Defensa e Incidencia Binacional: Casas YMCA de Menores Migrantes and Coalición Pro-Defensa del Migrante, A.C.

Capítulo 8 Introducción a los capítulos sobre niños en el contexto de la migración en Estados Unidos

*Centro de Estudios sobre Género y Refugiados
Facultad de Derecho de la Universidad de California Hastings*

Capítulo 9 Detención y trato de niños migrantes no acompañados en la frontera de Estados Unidos y México

Women's Refugee Commission

Capítulo 10 Recursos de inmigración y derechos procesales de los niños y los adolescentes migrantes

*Centro de Estudios sobre Género y Refugiados
Facultad de Derecho de la Universidad de California Hastings*

Capítulo 11 Separación de familias como consecuencia de las políticas de inmigración en Estados Unidos

Women's Refugee Commission

Capítulo 12 Repatriación y reintegración de niños migrantes

Kids in Need of Defense

Capítulo 13 Niñez, migración y derechos humanos en los acuerdos regionales y bilaterales en Centro y Norte América

*Programa Migración y Asilo
Centro de Justicia y Derechos Humanos
Universidad Nacional de Lanús, Argentina*

Recomendaciones

Agradecimientos

Este estudio fue posible gracias al liderazgo y el generoso apoyo financiero de la MacArthur Foundation. Las contribuciones de la Ford Foundation también fueron esenciales para lograr completar este proyecto.

Lisa Frydman y Karen Musalo, del Centro de Estudios sobre Género y Refugiados (CGRS) de la Facultad de Derecho de la Universidad de California en Hastings quieren dar las gracias a sus colegas Blaine Bookey, Moira Duvernay, Julia Epstein, Eunice Lee y Misha Seay por su contribuciones, que incluyen incontables horas dedicadas a la coordinación general del proyecto, la edición y la corrección de pruebas de este libro. También agradecemos a Emily Higgs y Sarah Adams, del equipo del CGRS, por su asistencia inestimable a la hora de hacer todo lo necesario a lo largo del proyecto. Además, estamos agradecidas a los múltiples voluntarios, pasantes y consultores que desempeñaron una función vital para hacer posible este proyecto: Hailey McAllister, William Castillo Guardado, Alla Holmes, Stephen Liebb, Felipe Navarro, Kayla Rothman-Zecher y Martha Ruch. El CGRS también quiere reconocer las contribuciones de Nikki Márquez y Finella Murphy.

Pablo Ceriani Cernadas del Centro de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad de Lanús, Argentina (CDHUNLa) agradece la colaboración de Agostina Hernández Bologna, Laura Gottero, Andrea Stilman y Leticia Virosta en la revisión y la edición de este libro.

El CGRS y el CDHUNLa se sienten en deuda con Alejandro Morlachetti por sus importantes contribuciones a la redacción y la edición de este libro.

La publicación de la versión íntegra de este libro en inglés y en español no habría sido posible sin la paciencia y la habilidad de los siguientes traductores: J. Alberto Fernández, Madeline Newman Ríos, Kathy Ogle, Charlie Roberts, Julian Roberts y Sheila Wilkin. Estamos especialmente agradecidas a Juan Luis Guillén, que tuvo la amabilidad de asumir una parte desproporcionada de la tarea de traducción y nunca dejó de entregar el trabajo a tiempo.

Con el apoyo de

MacArthur
Foundation



FORD
FOUNDATION

Resumen

I. Introducción

La migración afecta a millones de niños y adolescentes en todo el mundo. A lo largo de la última década, los organismos y las agencias internacionales, los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil se han implicado cada vez más en un diálogo sobre los niños y los adolescentes afectados por la migración—ya sea la suya o de la sus padres. Estas instituciones han constatado la importancia y la complejidad del fenómeno, así como la gama de problemas a los que se enfrentan estos niños y adolescentes. Concluyen que existe una necesidad urgente de entender este fenómeno—especialmente en aquellas regiones o corredores con mayores tasas de migración infantil. Una de estas regiones es el corredor de América Central-México-Estados Unidos, en el que el número de niños migrantes se ha multiplicado casi por diez en los últimos años.

Gracias a una donación generosa de la John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, complementada con fondos de la Ford Foundation, el presente estudio analiza las condiciones de los niños y adolescentes en América Central y América del Norte que se ven afectados por la migración en cada una de las fases del proceso: en sus países de origen, durante el tránsito, en los países de destino y después de su repatriación. Concluye con la propuesta de soluciones regionales, bilaterales, nacional y locales a corto, medio y largo plazo basadas en los derechos humanos—como el derecho al desarrollo de la personas, los principios humanitarios y el derecho internacional sobre refugiados.

Derechos humanos, niños y migración es el resultado de una investigación de dos años con múltiples socios y a nivel multinacional y regional acerca del trato a niños ciudadanos o residentes permanentes de Honduras, El Salvador, Guatemala, México y Estados Unidos afectados por la migración. El estudio arroja luz sobre las deficiencias generales en la protección y la garantía de los derechos de los niños y los adolescentes afectados por la migración. Examina las causas fundamentales de la migración de niños y familias en la región y su aumento reciente, y explora si las condiciones y las políticas en los países de origen de los niños, los países de tránsito y los países de destino en la región protegen su interés superior y garantizan sus derechos. También evalúa si los países de acogida o de destino integran eficazmente a los niños y a los adolescentes afectados por la migración, y si los programas existentes aseguran—en cada uno de los casos—una reintegración segura y sostenible de los niños y adolescentes repatriados. Las conclusiones y las recomendaciones del estudio se basan en las entrevistas con niños y adolescentes de los cinco países examinados, así como padres y principales actores sociales y políticos de toda la región, en combinación con la experiencia de los expertos que se ocupan de una serie de cuestiones relacionadas con los niños y los adolescentes migrantes.

El Centro de Estudios sobre Género y Refugiados de la Facultad de Derecho de la Universidad de California Hastings (CGRS) y el Programa Migración y Asilo del Centro de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (CDHUNLa) de Argentina dirigieron el estudio, con la colaboración de Casa Alianza (Honduras), la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (El Salvador); la Pastoral de la Movilidad Humana y la Asociación Pop No’j (Guatemala); el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova y el Programa de Defensa e Incidencia

Binacional—incluyendo Casas YMCA de Menores Migrantes y Coalición Pro-Defensa del Migrante, A.C. (México); Kids in Need of Defense (KIND) y la Women’s Refugee Commission (EEUU).

II. Observaciones generales

Los niños y los adolescentes afectados por la migración en América Central y América del Norte representan un desafío urgente de derechos humanos, desarrollo humano, refugiados y humanitario. El problema radica en los países de origen de Honduras, El Salvador, Guatemala y México, donde la infancia se ha convertido en sinónimo de presenciar y sufrir violencia; experimentar violaciones de los derechos humanos y discriminación por diversos motivos; sufrir exclusión social; y verse privado de educación, oportunidades de empleo, servicios médicos e incluso alimentos. Estas condiciones fuerzan a los niños y/o a sus padres a migrar. Los desafíos continúan durante el tránsito, especialmente en México—donde los actores gubernamentales y los carteles criminales acechan a los niños y sus familias con violaciones, secuestros, extorsiones o palizas, y donde las instituciones gubernamentales aplican políticas de control migratorio destinadas a castigar y disuadir la migración, en lugar de proteger a los niños y respetar sus derechos humanos.

El problema se mantiene en los países de destino de México y Estados Unidos, donde las políticas centradas en el control de la migración cobran prioridad sobre el interés superior y los derechos de los niños, lo que genera como demasiada frecuencia la repatriación de niños y adolescentes de regreso a las mismas condiciones de las que huyeron. También persiste en México y Estados Unidos para los niños migrantes y los niños en familias con diversas condiciones migratorias, que viven en las sombras y al margen de la sociedad, por temor a su propia deportación o la de sus familiares. En lugar de poder ejercer su derecho a desarrollarse, aprender y crecer, estos niños carecen de acceso a educación, atención sanitarias y otros servicios vitales, y acaban a menudo en condiciones de explotación laboral. Los derechos de los niños a la familia y el desarrollo se ven vulnerados cuando los padres en situación irregular no pueden obtener la residencia en conexión con la situación migratoria regular de sus hijos, no tienen derecho a trabajar ni otros derechos fundamentales, y pueden ser deportados sin que se tenga en cuenta el interés superior del niño. Finalmente, se cierra el círculo de violación de derechos en los países de origen de los niños después de su regreso, ya que las causas fundamentales que les obligaron a migrar de América Central y México—violencia, exclusión social, pobreza y separación de la familia—permanecen inalteradas.

Este dilema humano complejo y con múltiples características requiere atención urgente y un cambio paradigmático fundamental. Solo se resolverá cuando las condiciones en los países de origen de los niños no obliguen a ellos o a sus padres a migrar; cuando existen más opciones para que los niños y las familias puedan migrar mediante vías regulares; y cuando las políticas a nivel regional, nacional y local adopten principios basados en derechos, en los que el interés superior del niño sea una norma esencial, y garanticen el acceso a protección internacional. Una verdadera resolución de este dilema humano puede llevar años, pero las iniciativas tienen que emprenderse ahora.

III. Observaciones por países

El orden de las observaciones sigue la ruta migratoria que recorren la mayoría de los niños y adolescentes en el corredor de América Central-México-Estados Unidos, que viajan del sur al norte, aunque algunos niños migran del sur al sur (por ejemplo, de países del Triángulo Norte a Nicaragua, Costa Rica o Panamá). Las observaciones relacionadas con los países de origen se concentran en las causas fundamentales de la migración—como las violaciones de derechos que sufren los niños que dejan atrás los padres que migran; el papel de los Estados en la protección del bienestar y los derechos de los niños antes y durante la migración (a través de funcionarios consulares); y la existencia o la carencia de programas oficiales que permitan a los niños repatriados permanecer a salvo en sus países. La migración de niños y familias de América Central y México es consecuencia de múltiples factores entrelazados. En este estudio nos concentramos en los principales factores. En las observaciones relativas a México y Estados Unidos se examinan las políticas y los procedimientos que afectan a los derechos de los niños y los adolescentes en el contexto de la migración—lo que incluye a los niños y adolescentes migrantes, así como a los niños nacidos en estos dos países.

A. Honduras

1. Causas fundamentales

La violencia y la amenaza de violencia, la privación de derechos fundamentales—especialmente el derecho a desarrollarse—y el derecho a reunirse con familiares son los tres principales factores que impulsan a los niños y los adolescentes hondureños a viajar al norte.

El 65% de los 200 niños y adolescentes hondureños entrevistados para este estudio señalaron que la violencia fue la razón principal por la que decidieron migrar. Los niños y los adolescentes hondureños sufren múltiples formas de violencia a manos de numerosos actores diferentes en la sociedad. A menudo presencian situaciones de violencia y asesinatos. En 2013, Honduras tenía la tasa de asesinatos más alta de las zonas sin guerras del mundo, con 79 asesinatos por cada 100.000 habitantes. Ese año, los asesinatos se cobraron la vida de 187 de cada 100.000 residentes de San Pedro Sula, la capital mundial en término de asesinatos.

Los niños y los adolescentes huyen principalmente de dos tipos de violencia: la violencia cometida por el crimen organizado y la violencia que experimentan en el hogar. Las pandillas y otras organizaciones criminales amenazan, acosan, golpean, violan, desmiembran y asesinan a niños y adolescentes hondureños con impunidad, y amenazan con hacer daño a sus familias. La violencia desenfadada dentro de las familias, que incluye el abuso infantil y el incesto, así como la violencia de género generalizada, hacen que muchos niños y adolescentes huyan para salvar la vida, y contribuye a explicar el aumento del número de niñas que migran solas. Entre 2005 y 2012, se produjo un aumento masivo (246%) del número de femicidios o feminicidios (se emplean ambos términos para definir las matanzas de mujeres por motivos de género) de mujeres y niñas hondureñas, y muchos de los cuerpos tenían muestras de abuso sexual o estaban mutilados. Además, 9.881 hondureños menores de 23 años han sido asesinados desde 1998; 767 de ellos fueron asesinados tan solo entre el 28 de enero y el 31 de octubre de 2014. Esta violencia se

produce en un contexto en el que las ejecuciones extrajudiciales de niños y adolescentes se han vuelto habituales y las vidas de los niños tienen muy poco valor.

Los niños y los adolescentes hondureños sufren regularmente la privación de su derecho esencial a sobrevivir y otros derechos humanos reconocidos internacionalmente, especialmente el derecho a desarrollarse. En total, 6.000 niños y adolescentes hondureños viven en las calles sin acceso a servicios; y muchos de ellos se han echado a la calle para escapar de la violencia en el hogar. Independientemente de que tengan hogar o no, la falta de acceso a educación, alimentos, atención sanitaria, oportunidades de empleo y protección frente a la discriminación fuerzan a muchos niños y adolescentes hondureños a migrar para poder sobrevivir.

Miles de niños y adolescentes hondureños también han sido dejados atrás por padres que han partido a México o Estados Unidos. En general, los miembros de la familia extendida cuidan de manera informal a los niños en esta situación, pero nadie es legalmente responsable de ellos. Ante la falta de padres que los protejan y apoyen, y en el contexto de políticas públicas sociales fallidas o ineficientes, estos niños y adolescentes especialmente vulnerables son objetivo de las pandillas. Los propios cuidadores pueden también maltratarlos o desatenderlos. A pesar de los peligros que conlleva, a menudo, los niños y los adolescentes deciden migrar en lugar de permanecer en circunstancias en las que son tan vulnerables.

2. El papel del Estado

Aunque Honduras ha promulgado leyes progresistas en relación con los derechos del niño y su protección frente al daño, en la práctica, el Estado no las aplica ni protege a los niños y los adolescentes frente a la violencia. La infraestructura y los poderes de ejecución del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA), el organismo nacional encargado del bienestar de la infancia, son débiles (una situación agravada por la carencia de fondos), y no responde adecuadamente cuando niños y adolescentes han sido víctimas de violencia o se han privado sus derechos fundamentales. Es más, en la mayoría de los casos, el sistema de justicia penal no enjuicia los casos de violencia dentro de la familia y de violencia de género. La ausencia o el fracaso de las políticas que garantizan los derechos sociales, como las oportunidades de empleo, se suman a las causas fundamentales de la migración tanto de niños como de familias, así como de los padres que migran y dejan atrás a sus hijos.

Al mismo tiempo, los oficiales de las fuerzas armadas hondureñas—entrenados y apoyados por Estados Unidos—han empezado a detener a los niños y los adolescentes que intentan emigrar, independientemente de sus razones para huir. Estas medidas han dejado a los niños atrapados en situaciones peligrosas y perjudiciales sin ninguna esperanza de una intervención significativa del Estado. A 31 de octubre de 2014, los oficiales militares hondureños habían impedido que 135 niños y adolescentes hondureños salieran del país.

Los funcionarios consulares hondureños tampoco garantizan los derechos de los niños y adolescentes hondureños en los países de tránsito y de destino, contraviniendo la Convención de Viena y la Convención sobre los trabajadores migratorios—que exigen a los funcionarios consulares defender los derechos de sus ciudadanos y asegurar protecciones especiales para los niños migrantes no acompañados y los niños hijos de padres migrantes. En general, los consulados

se atienden al papel tradicional e insustancial de preparar documentos de viaje y de identidad para los niños y los adolescentes no acompañados, pero se abstienen de analizar si la repatriación es una opción segura y la mejor para el interés superior del niño. Dado que ni México ni Estados Unidos aplican el criterio del interés superior a sus decisiones sobre repatriación, los niños y los adolescentes migrantes hondureños son detenidos y repatriados de estos países en violación de sus derechos humanos.

3. Falta de apoyo a los niños y los adolescentes repatriados

Honduras no garantiza una repatriación a salvo y no cuenta actualmente con programas para que los niños y los adolescentes retornados permanezcan a salvo en Honduras. Aunque los funcionarios del IHNFA entrevistan a todos los niños y adolescentes repatriados de México y Estados Unidos, las entrevistas transcurren en situaciones sin privacidad y no generan, por lo tanto, información fiable. Los funcionarios del IHNFA devuelven a los niños y los adolescentes repatriados a familias sin examinar el hogar ni utilizar ningún proceso legal para comprobar que el regreso los pone a salvo y redundante en su interés superior.

En las estaciones de autobús, inmediatamente después de sus deportaciones de México, los traficantes ofrecen sus servicios a los niños y los adolescentes, y a veces intentan coaccionarlos para involucrarlos en situaciones de explotación. El IHNFA afirma que no puede proteger a los niños y los adolescentes en esta situación. Una vez que se reunifica a los niños con sus familiares, el IHNFA no comprueba su situación ni hace un seguimiento con servicios para el niño o la familia. No existen programas de formación para el empleo o capacitación ni programas de educación específica para estos niños.

El IHNFA devuelve a los niños y los adolescentes repatriados una o dos veces con sus familias, pero tiene una política de ingreso de los niños y los adolescentes repatriados por tercera vez en centros oficiales para menores en situación de riesgo. Sin embargo, no existen centros de este tipo para niños varones de 12 a 17 años, que constituyen el mayor porcentaje de los niños migrantes hondureños. Si estos niños huyeron de familias abusivas, no tiene a quién recurrir.

Al no abordarse las causas fundamentales, los niños se ven abocados al mismo entorno inseguro del que huyeron. Esto hace que muchos niños y adolescentes vuelvan a migrar, a pesar de que pueden correr mayores riesgos que en los intentos anteriores.

B. El Salvador

1. Causas fundamentales

De manera similar al caso de Honduras, la violencia y la amenaza de violencia; la pobreza combinada con la privación de los derechos humanos; y la necesidad de reunirse con familiares son las tres razones principales por las que los niños y los adolescentes salvadoreños huyen de sus hogares.

La sociedad salvadoreña es muy patriarcal en la que las mujeres están subordinadas a los hombres; dentro de este contexto, se considera que los niños tienen menos derechos. Con frecuencia se trata

a los hijos como si fueran simplemente propiedad de sus padres. El Salvador es uno de los países más violentos del mundo. La juventud, el género y la orientación sexual aumentan la vulnerabilidad de los salvadoreños a la violencia.

La violencia de las pandillas y el crimen organizado ha proliferado en el país y ha victimizado desproporcionadamente a niños y adolescentes. La violencia dentro de las familias también empuja a los niños a huir, ya que siete de cada diez niños y adolescentes salvadoreños sufren violencia física en el hogar. La niñas de El Salvador tienen la desgracia de sufrir abusos sexuales con frecuencia, en muchos de los casos dentro del hogar. Además, El Salvador tiene la mayor tasa mundial de femicidios o feminicidios. Más del 25% de estos asesinatos son de muchachas menores de 19 años.

Dentro de este contexto profundamente patriarcal, los niños y los adolescentes se enfrentan a la discriminación y experimentan una privación habitual de su derecho a desarrollarse. En concreto, los niños y los adolescentes no tienen acceso a educación, formación profesional, oportunidades de empleo y atención sanitaria. El 30% de la población salvadoreña vive en condiciones de pobreza. En el contexto de la pobreza generalizada existente en El Salvador, los niños y los adolescentes también migran en busca de oportunidades de educación y empleo. También buscan oportunidades de sobrevivir y prosperar en sociedades invadidas por la violencia y la discriminación contra los niños.

Los padres de muchos niños y adolescentes salvadoreños han emigrado a México o Estados Unidos, lo que expone especialmente a los niños al abuso, la explotación y el abandono mientras están al cuidado de miembros de la familia extendida o amigos. Algunos niños y adolescentes salvadoreños migran en busca de sus padres, con el deseo de recibir el cuidado y el cariño ausentes en sus vidas, y de escapar de situaciones de abandono, abuso y otros daños. En vista de la ausencia de alternativas adecuadas para la migración regular basada en la reunificación familiar, los niños no acompañados que quieren reunirse con su familia no tienen otra opción que emprender trayectos peligrosos, en los que se enfrentan a múltiples amenazas y el riesgo de que los repatrien de Estados Unidos o México, sin tener debidamente en cuenta sus derechos, necesidades e intereses.

2. El papel del Estado

A pesar de las leyes progresistas de El Salvador en relación tanto con el género como con los derechos del niño, el Gobierno no protege a sus niños y adolescentes, y permite que los perpetradores de la violencia los ataquen con impunidad. El Salvador no ha podido garantizar los derechos del niño al desarrollo y los derechos relacionados, ni prevenir el aumento y la escalada de violencia de las pandillas y el crimen organizado. Tampoco puede o quiere proteger a los niños y los adolescentes de la violencia dentro de las familias y la violencia de género. A diferencia de Honduras, el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador se comprometió recientemente a desarrollar protocolos para asegurar que los funcionarios consulares protejan y defiendan los derechos de los ciudadanos salvadoreños en el extranjero, como sus derechos como migrantes, y ofrecer asistencia consular a sus ciudadanos. Sin embargo, hasta ahora, las restricciones presupuestarias y la capacitación insuficiente de los funcionarios consulares han limitado el desarrollo y la aplicación de este tipo de protocolos.

Además, existe escasa información acerca de los niños y los adolescentes extranjeros en El Salvador, y sobre los niños nacidos en El Salvador de padres migrantes residentes o en tránsito por El Salvador. Por consiguiente, no existen políticas públicas destinadas a atender sus necesidades y derechos respecto a la atención sanitaria, la educación, el registro de nacimientos o la protección frente a los riesgos en el proceso de tránsito.

3. Repatriación y reintegración

Los niños y los adolescentes repatriados a El Salvador se enfrentan a grandes obstáculos para su reintegración. A menudo, una vez de regreso en sus hogares y comunidades, los niños y los adolescentes salvadoreños repatriados vuelven a experimentar la violencia y los derechos que podrían haber provocado su partida inicial, pero carecen de alternativas viables para obtener la protección del Estado. Los niños repatriados y sus familias se enfrentan con frecuencia a deudas aplastantes a traficantes por los intentos anteriores de migrar, que son especialmente nefastas para los niños y los adolescentes que huyeron en parte para escapar de la pobreza. Como en el caso de Honduras, los niños y los adolescentes también enfrentan dificultades significativas para regresar a la escuela después de su repatriación.

El Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CONNA) y el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA) son los organismos oficiales encargados de proteger la salud mental y física de los niños y los adolescentes salvadoreños. Sin embargo, hasta hace poco nadie de ninguna de estos organismos entrevistaba a los niños y los adolescentes repatriados a su regreso a El Salvador. En cambio, los niños y los adolescentes eran recibidos por funcionarios de migración, que carecen de la experiencia para atender adecuadamente las necesidades y las vulnerabilidades de los niños. Estos funcionarios no realizaban entrevistas individuales con los niños y los adolescentes devueltos, y los entregaban automáticamente a cualquier familiar que llegara a encontrarlos en la parada del autobús. En julio de 2014, los funcionarios del CONNA asumieron la responsabilidad de entrevistas a los niños y los adolescentes salvadoreños repatriados. No obstante, según los activistas, las entrevistas del CONNA se han concentrado en disuadir a los niños y los adolescentes de que vuelvan a migrar, en lugar de evaluar el riesgo que corren—como el abuso, el abandono o el maltrato anterior—o el riesgo de que sean traficados, con el fin de garantizar su seguridad.

La debilidad institucional de los organismos oficiales conlleva la desatención de las necesidades básicas de salud, educación y seguridad de los niños y los adolescentes que regresan al país. El CONNA ha estado claramente inactivo respecto a la cuestión de los niños y los adolescentes repatriados. En 2012 se creó el Consejo Nacional para la Protección y el Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia (CONMIGRANTES) para cubrir el vacío provocado por la inactividad del CONNA, pero se trata de una institución relativamente nueva y con escasez de fondos. El Salvador no cuenta con programas para asistir a los niños y los adolescentes que regresan con una reintegración segura, significativa y sostenible en la sociedad, lo que agrava la problemática de las prácticas de control migratorio en México y Estados Unidos, que no tienen en cuenta el interés superior de los niños migrantes.

A pesar de su inactividad general, en respuesta al aumento del número de niños y adolescentes salvadoreños no acompañados que llegaron a Estados Unidos en 2014, el CONNA empezó a

amenazar con imponer sanciones económicas de 6.000 a 12.000 dólares estadounidenses a los padres cuyos hijos volvieran a intentar migrar, después de haber sido deportados de Estados Unidos o México. Esta política se basa más en el deseo de mostrar una buena voluntad a Estados Unidos que de proteger el interés superior de los niños o promover su reintegración en la sociedad salvadoreña. El Salvador carece de programas para ayudar a los niños y los adolescentes regresados a reintegrarse y permanecer en la sociedad.

C. Guatemala

1. Causas fundamentales

La violación de derechos en un contexto de pobreza extrema; discriminación étnica, de género o de otro tipo; violencia y amenaza de violencia; y reunificación familiar son los principales factores determinantes de la migración de niños y adolescentes desde Guatemala.

La pobreza está estrechamente relacionada con la desigualdad y Guatemala tiene uno de los niveles de desigualdad y pobreza más grandes del mundo. El 54% de la población vive en condiciones de pobreza y el 13% en condiciones de pobreza extrema. La población indígena ha sufrido sistemáticamente el racismo y la discriminación, que tienen como consecuencia menos oportunidades de educación y empleo y más desigualdad. La gran mayoría de los niños y los adolescentes que migran de Guatemala son indígenas; provienen de regiones extremadamente pobres del país y suelen carecer de alimentos y acceso a la atención médica y otros servicios fundamentales. Los niños y adolescentes indígenas sufren regularmente la discriminación y la exclusión social. Además, los fenómenos profundamente arraigados de la discriminación contra la mujer y la desigualdad en la relaciones de género generan menos oportunidades de educación y empleo para las niñas y las mujeres guatemaltecas. Por lo tanto, las niñas y las mujeres indígenas sufren la discriminación por partida doble. Estos factores combinados de la pobreza, la desigualdad y la discriminación fuerzan a los niños y a los adolescentes a salir de Guatemala. Algunos tienen la intención de huir para siempre, pero un número significativo de niños y adolescentes guatemaltecos migran temporalmente al sur de México para poder trabajar.

La alta incidencia de la violencia también está correlacionada con el aumento de la migración de niños y adolescentes guatemaltecos. En 2010, el 49,4% de los homicidios de Guatemala tuvieron lugar en los cinco departamentos con los mayores niveles de migración (Guatemala, San Marcos, Huehuetenango, Quetzaltenango y Jutiapa). Los niños guatemaltecos, especialmente las niñas, sufren altos niveles de violencia dentro de la familia, lo que incluye el incesto. Entre 2003 y 2012, la violencia dentro de la familia aumentó más del 50%, y la mayoría de las víctimas fueron niñas y mujeres. El abuso sexual por miembros de la familia es habitual, pero suele mantenerse oculto debido tanto a que los niños y los adolescentes tienen miedo y vergüenza de denunciarlo y porque no confían en que las autoridades puedan protegerlos. La violencia asociada con las pandillas y el crimen organizado también ha aumentado y afecta desproporcionadamente a los jóvenes en Guatemala. Los niños y los adolescentes huyen para escapar de la violencia en el hogar o la coacción para unirse a grupos violentos.

De manera similar a los hondureños y salvadoreños, algunos niños y adolescentes guatemaltecos también migran para poder reunirse con sus padres en México y Estados Unidos.

2. El papel del Estado

Guatemala, que tiene uno de los niveles de impunidad más altos del mundo, especialmente por crímenes de violencia contra mujeres y niñas, violencia dentro de la familia y violencia contra pueblos indígenas, no protege a los niños y a los adolescentes frente a la violencia ni garantiza su derecho a sobrevivir. Guatemala está muy lejos de proteger a su población indígena frente a la discriminación y garantizar el derecho de los niños a desarrollarse.

Los funcionarios consulares guatemaltecos no hacen lo suficiente para proteger o defender a los niños y adolescentes migrantes en los países de tránsito o de destino. No asesoran activamente a los niños y los adolescentes sobre sus derechos ni intervienen para defenderlos de violaciones de derechos—como la detención y la repatriación sin tener en cuenta su interés superior—debido en gran parte a las restricciones presupuestarias, pero también porque el Ministerio de Relaciones Exteriores no se ha comprometido a promover un programa robusto sobre derechos de los niños migrantes.

3. Repatriación

La Secretaría de Bienestar Social (SBS) y la Procuraduría General de la Nación (PGN), los organismos federales encargados de recibir a los niños y los adolescentes no acompañados repatriados a Guatemala desde México y Estados Unidos, no desempeñan sus funciones teniendo en cuenta el interés superior de los niños. La SBS y la PGN, responsables de asegurar el regreso a situaciones familiares seguras, realizan comprobaciones superficiales que no impiden que los niños y los adolescentes regresen a condiciones de abuso o abandono. Ambos organismos entrevistan a los niños y los adolescentes indígenas en español, en lugar de sus lenguas maternas, y sin la presencia de un intérprete.

Una vez que los funcionarios de los organismos antes mencionados transfieren la custodia de los niños y los adolescentes repatriados a los familiares que los reclaman, el Gobierno no ofrece servicios de seguimiento de los niños ni de las familias, y la SBS no mantiene ninguna supervisión. Los niños y los adolescentes que no son reclamados por familiares ingresan en albergues estatales hacinados e insalubres, que carecen de atención médica, servicios educativos y sociales y nutrición adecuada. Guatemala no promueve la reintegración con éxito de los niños y los adolescentes repatriados; y los programas oficiales existentes no ofrecen capacitación para el empleo, no aseguran la educación y no ofrecen ningún otro servicio social a los niños repatriados.

D. México: como país de origen

1. Causas fundamentales

Los niños y los adolescentes mexicanos migran a Estados Unidos para reunirse con sus familiares, en busca de oportunidades para desarrollarse y, cada vez más, huyendo de la violencia y la amenaza de violencia.

Muchos niños y adolescentes mexicanos viven en hogares en los que uno o ambos progenitores han migrado a Estados Unidos; y la separación y desintegración familiar provocada por la migración fomenta que muchos niños mexicanos viajen a Estados Unidos. La privación de los derechos de los niños a sobrevivir y desarrollarse como consecuencia de la pobreza extrema, así como la escasez de oportunidades para estudiar y trabajar, provocan que los niños y los adolescentes mexicanos huyan del país. Los niños y los adolescentes indígenas sufren el mayor nivel de exclusión social y privación de derechos.

La violencia cometida por los carteles de la droga, las pandillas y otras organizaciones criminales provoca desplazamiento interno dentro de México y la migración de niños y adultos desde México. Los carteles de la droga, las pandillas y las organizaciones criminales están repartidos por todo el país, y cada vez más niños y adolescentes—entre ellos los que migran de México y América Central cruzando el país—son víctimas de ellos. El abuso, la desatención y el abandono de los niños, junto con la violencia arraigada, tolerada y generalizada contra la infancia, y la violencia de género en el hogar y en la sociedad en general también obligan a los niños y a los adolescentes a huir. En 2012, México tenía el quinto nivel más alto de homicidios de niños y adolescentes en el mundo.

2. El papel del Estado

En México existen altos niveles de impunidad y corrupción, especialmente en relación con la violencia de las organizaciones criminales, pero también de la violencia dentro de la familia. Además de no proteger a los niños y los adolescentes de diferentes fuentes de violencia, México no garantiza su derecho a desarrollarse. No ha abordado la discriminación y la exclusión social que sufren especialmente a diario los niños y los adolescentes indígenas.

Hasta hace poco, las políticas consulares de México prestaban muy poca atención a los derechos de los niños migrantes. No se implementó ningún programa centrado en los niños hasta finales de 2014, cuando el Secretario de Relaciones Exteriores desarrolló un protocolo destinado a proteger los derechos de los niños migrantes en Estados Unidos a través de la asistencia consular.

3. Repatriación y reintegración de niños y adolescentes mexicanos

El Instituto Nacional de Migración (INM) y los consulados mexicanos han firmado numerosos acuerdos bilaterales con Estados Unidos respecto a la repatriación de ciudadanos mexicanos. Aunque los acuerdos mencionan la repatriación de “migrantes vulnerables”, como los niños y los adolescentes no acompañados, se concentran en la logística de las devoluciones, en lugar de la protección, el bienestar y los derechos de los niños y los adolescentes. Los funcionarios consulares

de México facilitan la repatriación de niños y adolescentes mexicanos directamente desde la frontera, a menudo sin investigar la situación a la que serán devueltos. Los funcionarios consulares mexicanos que trabajan a lo largo de la frontera han empezado recientemente a entrevistar a los niños y los adolescentes no acompañados, con el objetivo de garantizar que no sean devueltos a una situación peligrosa. Aunque sus intenciones son buenas, la comprobación de los funcionarios consulares mexicanos no puede exonerar a Estados Unidos de su deber, en virtud de la Ley de Reautorización de la Protección de Víctimas de Trata, de verificar las necesidades de protección y otras vulnerabilidades de los niños y adolescentes mexicanos.

Los funcionarios mexicanos de bienestar de la infancia adscritos al sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) adoptan la custodia de los niños y los adolescentes mexicanos repatriados y examinan sus casos para determinar si deben regresar con sus familiares. En el proceso de determinación del DIF participan trabajadores sociales y médicos, pero no se examinan los hogares antes de reunir a niños y adolescentes con familiares, y no se les ofrecen servicios de seguimiento. Los niños y los adolescentes a la espera de ser reclamados por familiares permanecen en albergues estatales o albergues privados dirigidos por organizaciones de la sociedad civil. Los familiares tienen que mostrar documentos de identidad para poder sacar a niños y adolescentes de albergues, pero no se realiza ningún control adicional de los adultos. Algunos niños y adolescentes mexicanos salen “voluntariamente” de los albergues, por su cuenta y sin ningún adulto que los reclame. Algunos de estos niños y adolescentes intentan volver a cruzar la frontera, y algunos caen víctimas de organizaciones de tráfico de personas o drogas.

No existen programas para promover la reintegración sostenible de los niños y los adolescentes en sus comunidades. El DIF no ofrece capacitación profesional, asistencia financiera, servicios de salud mental ni orientación psicológica para los niños y sus familias.

E. México: como país de tránsito y de destino

Las leyes y las políticas de México respecto a los migrantes se concentran en la vigilancia, en lugar de los derechos humanos y las necesidades de protección. Estas leyes y políticas se aplican con la misma fuerza a los niños y a los adultos. Con la capacitación y la asistencia de Estados Unidos, México ha aumentado significativamente sus iniciativas de vigilancia a lo largo de su frontera meridional con Guatemala. Sin embargo, el aumento de la vigilancia no ha disuadido la migración. En todo caso, la expansión de los controles, especialmente en el caso de los niños migrantes, aumenta aún más la vulnerabilidad de los niños y los adolescentes después de su repatriación, lo que a menudo hace que vuelvan a migrar.

1. Detención

México detiene a los migrantes, incluidos los niños no acompañados y las familias, y los retiene en centros de migración. El país no ha aplicado la reforma positiva promulgada en 2011 por la que se requiere al INM que transfiera a los niños al DIF cuando sean aprehendidos. Los niños y los adolescentes detenidos en centros de migración carecen de alimentos comestibles, no tienen privacidad ni acceso a servicios médicos y psicológicos, están constantemente vigilados y están recluidos junto con adultos con los que no tienen relación familiar. Los niños y los adolescentes que buscan asilo están detenidos durante todo el proceso de asilo—que puede durar varios meses—

lo que hace que muchos niños retiren su solicitud debido a la frustración por su detención. Los que renuncian a su solicitud corren el riesgo de que los devuelvan a una situación de persecución.

2. Falta de debido proceso

México no ofrece asesoramiento jurídico a los niños y los adolescentes migrantes y no les proporciona ninguna información acerca de sus derechos. Además, México no designa a un tutor o un defensor de la causa de los niños y los adolescentes no acompañados. Las autoridades migratorias entrevistan a los niños y los adolescentes y deciden posteriormente cómo manejar sus casos en función de la información obtenida durante la entrevista; sin embargo, los niños y los adolescentes no tienen acceso a procedimientos legales para recurrir su detención, reclamar sus derechos o solicitar beneficios migratorios. Ante la falta de información y de un abogado u otro adulto que les ayude a navegar el sistema y reclamar sus derechos, los niños migrantes centroamericanos sufren violaciones habituales del debido proceso en México.

3. Falta de acceso a beneficios sustantivos como asilo o protección humanitaria

Los migrantes, entre ellos los niños y los adolescentes, carecen de acceso a procesos de asilo adecuados. Los migrantes tienen que solicitar afirmativamente el asilo, lo que exige que conozcan su derecho a solicitarlo. Los niños y los adolescentes desconocen probablemente este derecho, por lo que su acceso al asilo queda significativamente limitado. Los niños y los adolescentes que buscan asilo también se enfrentan a otros obstáculos. México mantiene a los solicitantes de asilo detenidos durante el proceso y los priva de la oportunidad de participar en él—por ejemplo, al no permitirles que presenten pruebas y no informarles de la fecha de su entrevista de asilo—y les proporciona muy poca o ninguna información acerca de la situación de sus casos. Además, México solo aprueba alrededor del 20% de las solicitudes de asilo, y no mantiene estadísticas desglosadas sobre el número o el porcentaje de casos de niños solicitantes de asilo.

4. Deportación

El INM deporta a más del 85% de los niños y los adolescentes migrantes no acompañados de América Central. México no acata las reformas de 2011 de su ley de migración, entre ellas el requisito de desarrollar un procedimiento para realizar determinaciones del interés superior de los niños y los adolescentes migrantes antes de repatriarlos. En cambio, su principal respuesta a los niños y los adolescentes migrantes es detenerlos y deportarlos. Se han emprendido iniciativas destinadas a desarrollar una norma del interés superior, tal como requiere la ley de migración de México, pero dicha norma no existe hasta la fecha.

5. Falta de políticas que tengan en cuenta las necesidades de los niños para los niños y las familias que viven en México

Aunque un número creciente de niños y familias centroamericanas se han instalado en México, la mayoría en Soconusco, Chiapas, no existen políticas destinadas a garantizar los derechos de los niños y los adolescentes migrantes y de los niños hijos de padres de migrantes. Muchos niños y adolescentes migrantes participan en el trabajo infantil, a menudo en condiciones de explotación como víctimas de la trata; y sin embargo, estos niños no pueden acceder generalmente a los

programas de protección de la infancia ni tienen derecho a obtener permisos de residencia. En lugar de proteger a estos niños y adolescentes especialmente vulnerables, México los somete a duros mecanismos de detención y deportación.

F. Estados Unidos

1. Examen

La Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP), la agencia de control migratorio responsable de examinar los casos de los niños no acompañados, incumple su deber de identificar a los niños mexicanos no acompañados con necesidades de protección. En virtud de las leyes federales, se debe someter a los niños mexicanos no acompañados a la custodia federal de Estados Unidos si corren el riesgo de ser traficados o perseguidos, o si no pueden adoptar una decisión independiente y voluntaria de regresar a México. En cambio, la CBP repatría a casi todos los niños y adolescentes mexicanos que aprehende, bajo el supuesto de que no corren riesgo. La CBP no cuenta con un protocolo específico adecuado para atender a los niños y los adolescentes, y carece del marco de la formación, la sensibilización y el marco sobre bienestar de la infancia esenciales para entrevistar a niños y adolescentes. Además, la CBP utiliza procedimientos de expulsión acelerada (o sumaria) para los adultos, entre ellos los adultos que viajan con sus niños y adolescentes desde América Central y México. Estos procedimientos acelerados exponen a los niños y los adolescentes que viajan con sus padres al riesgo de regresar a situaciones de persecución o tortura, o perjudiciales para su interés superior. A pesar de los compromisos internacionales y nacionales de no devolución, la CBP tiende a no separar a los niños de los padres cuando los entrevista para determinar si tienen una reclamación independiente de protección internacional.

2. Detención

La CBP detiene temporalmente a los migrantes aprehendidos en la frontera o cerca de ella, lo que incluye a niños no acompañados y familias. Los agentes de la CBP y las condiciones en las celdas de la CBP violan los derechos de los niños en virtud de las leyes federales y el derecho internacional de derechos humanos. Algunos agentes de la CBP han abusado verbalmente, físicamente o sexualmente de niños y adolescentes. En los centros de detención de la CBP se priva a los niños de nutrición, camas, actividades recreativas y acceso a aire fresco adecuados, y existe una carencia de atención médica y servicios psicológicos. Con frecuencia, las salas de reclusión, que son esencialmente celdas carcelarias, se mantienen a temperaturas extremadamente frías.

La CBP transfiere a los niños no acompañados, que no sean niños mexicanos asignados a la repatriación inmediata, a la Oficina de Reasentamiento de Refugiados (ORR) para su custodia a más largo plazo. La ORR aspira proteger, no castigar, a los niños no acompañados hasta que pueden reunirse con sus familiares, pero no cumple esta aspiración en muchos aspectos. La ORR ha pasado a ingresar a más niños en instituciones en los últimos años, tanto mediante el uso de centros más grandes como el aumento de las medidas de seguridad en centros más pequeños. Además, muchos centros de la ORR se encuentran lejos de servicios legales, médicos y de salud mental, lo que impide el acceso de los niños detenidos a estos servicios. La ORR ha acelerado significativamente el proceso de puesta en libertad de los niños y los adolescentes bajo su custodia,

con el fin de responder al aumento del número de niños no acompañados que han llegado a Estados Unidos en los últimos años. Algunos niños y adolescentes son entregados a adultos que no son adecuadamente examinados por la ORR, lo que los expone al abuso y la explotación. Una vez en libertad, solo un pequeño porcentaje de los niños y los adolescentes reciben servicios de seguimiento para ayudarles a adaptarse a su nueva vida y familia en Estados Unidos, o para abordar cualquier trauma anterior durante la migración o en sus países de origen.

En 2009, Estados Unidos cerró un gran centro de detención de familias en Texas que había sido objeto de demandas judiciales, campañas y críticas en los medios—reconociendo que la detención de familias es inhumana. En ese momento, Estados Unidos se comprometió a usar alternativas a la detención de familias migrantes aprehendidas en la frontera o cerca de ella. Sin embargo, la respuesta de Estados Unidos al aumento del número de niños y familias que llegaron a Estados Unidos en el verano de 2014 fue la medida regresiva de volver a encarcelar a familias migrantes.

La CBP pone en libertad a algunas de las familias que aprehende, y transfiere a otros a los centros de detención del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE). El proceso de la CBP para determinar qué familias pone en libertad y qué familias detiene es arbitrario. La decisión no depende de las circunstancias de cada familia, sino de la disponibilidad de camas en los centros. Los niños y los adolescentes recluidos en centros de detención de familias se enfrentan a violaciones diarias en el marco de las leyes federales y las normas de detención, así como el derecho internacional de derechos humanos. En lugar de detener a las familias—muchas de las cuales han huido de la violencia o de otras violaciones de sus derechos humanos—el Gobierno de Estados Unidos debería protegerlas.

3. Deficiencias procesales

Estados Unidos no ha adoptado el criterio del interés superior del niño para los niños y los adolescentes migrantes; por consiguiente, los procedimientos existentes para los niños y los adolescentes migrantes no se basan en ninguna evaluación que tenga en cuenta este criterio. Además, Estados Unidos somete a los niños y los adolescentes migrantes a procedimientos de expulsión sin el derecho a un abogado designado, lo que vulnera las garantías procesales. La falta de abogado resta sentido a muchos de los derechos de los niños en el marco de las leyes de inmigración de Estados Unidos, ya que los niños y los adolescentes carecen de la habilidad, el conocimiento y la madurez para reclamar estos derechos por su cuenta. Además, la gran mayoría de los niños no acompañados no cuenta con un defensor de su causa (o tutor) que les asesore o apoye en el proceso de inmigración, en contravención de las normas internacionales.

4. Insuficientes tipos de beneficio migratorio

Los recursos migratorios de Estados Unidos no se diseñaron para niños y adolescentes, y las opciones existentes de beneficios migratorios no cubren a todos los niños migrantes que necesitan protección. Estados Unidos no dispone de una norma independiente para las reclamaciones de beneficios de los niños; no requiere que se tengan en cuenta los intereses de los niños en el análisis de las solicitudes de beneficios; y en el caso de las reclamaciones de asilo o relacionadas con la Convención contra la Tortura, aplica interpretaciones excesivamente restrictivas de la ley incompatibles con las normas y las interpretaciones internacionales. Quizá lo más importante es

que Estados Unidos no ofrece beneficios migratorios basados simplemente en que la repatriación no redunde en el interés superior de un niño.

5. Separación familiar

Estados Unidos separa a las familias sin tener en cuenta el interés superior del niño, lo que contraviene totalmente el derecho internacional. Las leyes de inmigración de Estados Unidos no dan prioridad a la reunificación familiar, y las alternativas para que familiares de personas que residen en Estados Unidos puedan inmigrar regularmente están muy lejos de cubrir las necesidades de beneficios. El aumento de los controles migratorios—mediante una insistencia en la detención y la deportación, el aumento de la criminalización de migrantes que cometen delitos menores y el uso de las autoridades policiales locales para imponer las leyes de inmigración—ha generado la detención y la deportación de muchos más padres de niños ciudadanos de Estados Unidos. Una vez detenidos o deportados por las autoridades migratorias, los padres pierden el control de las decisiones relacionadas con la custodia y el cuidado de sus hijos, y tienen inmensas dificultades para ponerse en contacto con ellos. Miles de niños ciudadanos de Estados Unidos acaban en hogares de acogida como consecuencia de las medidas de control migratorio contra sus padres. Estos padres corren el riesgo de que suspendan sus derechos parentales a pesar de que no han maltratado, abandonado o desatendido a sus hijos.

Aunque las medidas ejecutivas sobre inmigración decretadas por el Presidente Obama en noviembre de 2014 ofrecerá una prórroga legal a algunos padres en situación irregular de ciudadanos y residentes permanentes en Estados Unidos, muchos de ellos no serán elegibles como consecuencia de las exclusiones del programa. Por ejemplo, se proyecta que los requisitos de residencia, la inelegibilidad por antecedentes penales y las limitaciones de los viajes excluyan a millones de personas que podrían ser elegibles de otro modo. Es más, en el momento de escribir este estudio, no estaba claro cómo se iban a aplicar las medidas ejecutivas.

6. Deportación, repatriación y reintegración

A pesar de avances significativos en las leyes estadounidenses destinados a asegurar la repatriación a salvo y la reintegración sostenible de niños no acompañados, Estados Unidos continúa repatriando a niños y adolescentes migrantes sin tener en cuenta el interés superior del niño. Estados Unidos ha devuelto a algunos niños al riesgo de persecución o muerte, y regresa a los niños y a los adolescentes a las mismas circunstancias que les hicieron huir. Después de la repatriación, Estados Unidos no ofrece asistencia para la reintegración de los niños, a pesar de la gran necesidad de apoyo en términos de atención médica, salud mental, educación y formación profesional, además de la necesidad de seguridad básica.

Una deficiencia importante del programa de repatriación de Estados Unidos es que no aborda las causas fundamentales de la migración. Otro problema importante es que el sistema de repatriación de Estados Unidos se basa en la falsa creencia de que la deportación disuade la migración en el futuro. El envío de los niños de vuelta a condiciones de desesperación no impide que vengan otros—ni siquiera impide que los niños y los adolescentes retornados vuelvan a ingresar en Estados Unidos. Estados Unidos tampoco ha desarrollado un modelo para repatriar y reintegrar a los niños, a pesar de que lo requieren las leyes federales.

G. Enfoque regional

Aunque el fenómeno regional de los niños en el contexto de la migración en América Central y América del Norte debe abordarse a través de respuestas regionales, los tratados bilaterales y regionales relativos a la migración en la región están lejos de constituir una respuesta adecuada. Los tratados existentes carecen de un sistema vinculante basado en derechos y de mecanismos de control para garantizar su cumplimiento. Los tratados vigentes no tienen en cuenta, disponen ni requieren la protección sustantiva de los derechos del niño. Por ejemplo, no incluyen obligaciones concretas de que los países de tránsito o de destino respeten los derechos y las garantías de los niños y los adolescentes en los procesos migratorios, como la prohibición de la detención, las garantías procesales y el requisito de determinaciones formales del interés superior del niño. También exigen a los países de origen que diseñen y apliquen políticas adecuadas de reintegración en coordinación con otros países.

En cambio, los tratados regionales y bilaterales relativos a los procesos migratorios suelen concentrarse en los aspectos logísticos, por ejemplo, la logística de la repatriación. Sin embargo, tampoco se respetan ni siquiera estos tratados, y se repatría a los niños y a los adolescentes en circunstancias y a circunstancias muy peligrosas, lo que hace su situación aún más vulnerable de lo que podría haber sido antes de migrar. Además, las iniciativas de seguridad regionales y bilaterales han exacerbado la vulnerabilidad de los niños y los adolescentes migrantes. El aumento de las medidas de seguridad conlleva un crecimiento de la desigualdad y la exclusión de amplios sectores de la población en los países de origen. También han generado una militarización creciente de las fronteras y el refuerzo de los controles migratorios, lo que fortalecido a las redes del crimen organizado, ha aumentado el peligro de los viajes y ha provocado la detención y la deportación de niños y adolescentes migrantes que necesitan protección internacional. Finalmente, los tratados económicos regionales y bilaterales contribuyen directamente a las causas fundamentales de la migración de los niños centroamericanos y mexicanos. Los acuerdos como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos benefician a las empresas multinacionales y la economía estadounidense en general, a expensas de las economías y las comunidades de América Central y México. Las consecuencias—desempleo, pobreza extrema y decadencia de la estructura socioeconómica—refuerzan y agravan la violencia y otros factores determinantes de la migración.

IV. Recomendaciones generales

Plan integral de acción regional

El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Estados Unidos deben desarrollar y ejecutar inmediatamente un *Plan integral de acción regional sobre infancia, migración, derechos humanos, derechos de los refugiados y desarrollo humano*, con el objetivo de abordar las causas fundamentales de la migración en los países de origen. Las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones internacionales con experiencia en derechos humanos y protección de los refugiados deben participar en la elaboración y la evaluación del plan.

Interés superior del niño

Los gobiernos nacionales de toda la región deben revisar y modificar sus leyes, políticas, procedimientos y prácticas con el fin de exigir y garantizar que el interés superior del niño sea una consideración primordial en todas las medidas y decisiones relativas a los niños y los adolescentes, entre ellos los niños y los adolescentes migrantes. Los organismos oficiales locales deben revisar y modificar sus leyes, políticas, prácticas y procedimientos para reflejar este cambio en la legislación nacional.

Unidad familiar

Las políticas regionales y nacionales sobre migración deben promover la unidad familiar. Los gobiernos nacionales de toda la región, especialmente los de México y Estados Unidos, deben ofrecer alternativas para la regularización de la situación migratoria en función de los vínculos familiares, el período de estancia en el territorio nacional, el asentamiento o las relaciones laborales y el interés superior del niño.

Alternativas a la detención

No se debe detener nunca a niños ni familias por su condición migratoria. Los gobiernos nacionales de toda la región deben desarrollar alternativas a la detención. Las agencias de bienestar de la infancia deben asumir la custodia de los niños y los adolescentes migrantes no acompañados hasta que puedan reunirse con sus familiares, o hasta que los funcionarios de bienestar infantil encuentren un lugar de acogida adecuado.

No deportación

Nunca se debe deportar a los niños y los adolescentes migrantes; la deportación es una medida punitiva que tiene consecuencias migratorias en el futuro, y no se debe castigar a los niños por su migración forzada. Todo niño o adolescente devuelto a su país debe regresar a través de medidas no punitivas, como el regreso voluntario, en lugar de la deportación. Lo que es más importante, los niños y los adolescentes solo deben ser devueltos cuando redunde en su interés superior. Aunque los niños y los adolescentes migrantes pueden no ser elegibles para obtener beneficios migratorios, es posible que la repatriación no redunde en su interés superior. Los gobiernos nacionales deben desarrollar un proceso de determinación del interés superior (DIS) de todos los niños y los adolescentes migrantes. Solo se debe repatriar a los niños y los adolescentes después de una DIS, realizada por un organismo que tenga en cuenta sus necesidades que concluya que la repatriación redunde en su interés superior.

Cese de las expulsiones sumarias o aceleradas

Los países de tránsito y de destino, especialmente México y Estados Unidos, deben cesar todos los procedimientos acelerados o sumarios de expulsión de niños y adolescentes migrantes no acompañados y/o familias migrantes. Estos procedimientos han resultado inadecuados para identificar a los niños que necesitan protección. En los procedimientos acelerados se devuelve a los niños y los adolescentes a situaciones peligrosas, lo que viola en ocasiones su derecho a la no

devolución. México, Estados Unidos y otros países de tránsito y de destino deben ofrecer a todos los niños y los adolescentes no acompañados y las familias migrantes acceso a procesos legales integrales e imparciales, en los que puedan solicitar asilo y otros tipos de beneficios migratorios. Con el fin de dar sentido a los procesos, México y Estados Unidos deben asegurar que todos los niños y los adolescentes migrantes (acompañados o no acompañados) cuenten con representación legal gratuita y un tutor o defensor de su causa asignado a su caso.

Procedimientos que tenga en cuenta los intereses de los niños

México, Estados Unidos y otros países de destino deben emitir reglamentos en los que se requiera un examen de las solicitudes de beneficios migratorios presentadas por niños y adolescentes migrantes que tenga en cuenta sus intereses.

Prevención de la violencia

Los países de origen, en estrecha colaboración con organizaciones de la sociedad civil, deben diseñar y desarrollar políticas para prevenir y sancionar todas las formas de violencia: violencia de género, violencia dentro de la familia que incluye el abuso infantil, violencia contra niños y adolescentes en las escuelas y otras instituciones, y la violencia contra niños y adolescentes a manos de pandillas y otras organizaciones criminales. Las políticas deben abordar los múltiples factores que han provocado la debilidad y la ineficacia de los sistemas de justicia, y deben incluir estrategias para reducir la corrupción en la policía, las fuerzas armadas y los organismos judiciales. Los Estados deben invertir en programas que ofrezcan a los jóvenes alternativas a unirse a las pandillas, y promuevan su salida de las pandillas y su reintegración en las comunidades. Las organizaciones internacionales—entre ellas las agencias de ayuda—deben respaldar estas iniciativas con una estrategia integral basada en derechos, en lugar de una visión estrecha centrada en la vigilancia y la militarización.

Planes nacionales de desarrollo

Los países de origen, en estrecha colaboración con organizaciones de la sociedad civil, deben diseñar planes nacionales de desarrollo para abordar la migración, la seguridad humana y los derechos humanos, con el fin de responder de manera holística al problema de los niños y los adolescentes afectados por la migración. Los planes deben incluir un aumento del acceso a la educación, el desarrollo de programas de formación profesional y capacitación y oportunidades de empleo. También deben incluir más recursos específicos para fortalecer los sistemas de bienestar de la infancia. La ayuda internacional debe apoyar estas iniciativas.

Reintegración sostenible

Los países de origen, en estrecha colaboración con organizaciones de la sociedad civil y con apoyo financiero de Estados Unidos y otros países de la región y las organizaciones internacionales, deben desarrollar y ejecutar programas para asegurar la reintegración sostenible de los niños y los adolescentes migrantes repatriados. Los programas de reintegración deben abordar y prestar asistencia para la integración social, la reintegración y los desafíos familiares, las necesidades

educativas, la reintegración laboral (si es apropiado para la edad) y servicios tales como atención psicológica y médica.

Tratado regional vinculante

El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Estados Unidos deben desarrollar un tratado regional vinculante sobre migración para garantizar el respeto, la protección y los derechos de los niños y los adolescentes migrantes y de los hijos de migrantes en toda la región.

Todas las recomendaciones están incluidas al final de este libro. Para ver la versión completa de las recomendaciones, puede consultar <http://cgrs.uchastings.edu/Ninez-Migracion-DerechosHumanos>.

Prólogo

El 20 de noviembre de 2014, cuando nos disponíamos a imprimir este informe, el Presidente Obama anunció varios componentes de las medidas ejecutivas para ofrecer un aplazamiento temporal de la deportación y beneficios a los inmigrantes que cumplan ciertos criterios de elegibilidad.¹ Estas medidas ejecutivas, emitidas a través de una serie de memorando del Departamento de Seguridad Nacional (DHS), podrían afectar a millones de inmigrantes en situación irregular en Estados Unidos. Todavía no se han implementado formalmente estas directivas, y quedan muchas dudas acerca de cuál será su impacto real. Sin embargo, entre las disposiciones principales están la discrecionalidad procesal para aplazar medidas, que conlleva una suspensión temporal de la amenaza de deportación para dos categorías de inmigrantes en situación irregular:

La aplicación del programa de **Acción Diferida para Padres de Ciudadanos Estadounidenses y Residentes Permanentes Legales (DAPA)**, que ofrece beneficios a los padres de niños ciudadanos o residentes permanentes legales en Estados Unidos en la fecha de los memorandos, con cinco años de presencia continuada en Estados Unidos.

Una expansión del programa de **Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA)** para los inmigrantes que entraron a Estados Unidos antes de cumplir 16 años (también conocidos habitualmente como DREAMers). Mientras que la directiva anterior fijaba un límite de edad de 31 años para poder solicitar beneficios, las medidas ejecutivas elimina dicho límite.

Además de estos programas de acciones diferidas, las medidas ejecutivas también afectarán a los que tendrían derecho a solicitar la regularización de su situación, si no fuera por las prohibiciones derivadas de su estancia en situación irregular en Estados Unidos. También expande la autoridad para certificar visas para víctimas de la delincuencia o la trata de personas. Estas medidas también eliminan el polémico programa de Comunidades Seguras, por el que toda persona bajo la custodia de agencias locales encargadas de hacer cumplir ley, cuyas huellas dactilares se correspondan con un registro en las bases de datos de inmigración, puede ser retenida durante más tiempo del estipulado para la custodia local mediante una “orden de retención” para facilitar su transferencia a la custodia de las autoridades de inmigración. Las medidas sustituyen el programa de Comunidades Seguras por un programa de prioridades en la aplicación de la ley, por el que las autoridades de inmigración solo solicitan una notificación (en lugar de la detención) de las autoridades locales, y solo con respecto a las personas que planteen un riesgo para la seguridad nacional o hayan sido condenadas por ciertos delitos.

Finalmente, las medidas aclaran las prioridades en la aplicación de la ley, y ordenan a los agentes de fronteras e inmigración que se concentren en las personas con condenas penales o aprehendidas poco después de cruzar la frontera (aunque la interpretación del Gobierno de “personas que han

¹American Immigration Council, Immigration Policy Center (diciembre de 2014). A Guide to the Immigration Accountability Executive Action. Disponible en <http://www.immigrationpolicy.org/special-reports/guide-immigration-accountability-executive-action#enforcement>.

cruzado recientemente” puede abarcar áreas del interior del país a 160 kilómetros de la frontera y años después a partir del 21 de julio de 2014). Un memorando sobre la aplicación de la ley incluye específicamente a los cuidadores principales y las mujeres que están amamantando o embarazadas dentro de una categoría de personas que *no* deben ser detenidas.

A pesar de los avances positivos de las medidas ejecutivas, que coinciden directamente con muchos de los problemas descritos en los capítulos sobre Estados Unidos, los memorandos del Gobierno también contienen directivas que no abordan cuestiones esenciales o repercuten negativamente sobre los niños y las familias migrantes. Muchos millones de niños y familias quedarán excluidos de los beneficios de estas medidas ejecutivas. Por ejemplo, los niños que entraron a Estados Unidos después del 1 de enero de 2010—entre ellos los que forman parte de la oleada de 2014—y los inmigrantes en situación irregular que no tienen hijos ciudadanos o residentes permanentes en Estados Unidos no podrán beneficiarse de las acciones diferidas. Es más, el programa de DAPA solo se aplica a la relación entre padres e hijos, y excluye las relaciones con cuidadores. La gran prioridad asignada a la aplicación de las leyes de inmigración a las personas que han cruzado recientemente la frontera incluirá ciertamente también a los niños y las familias que intentan reunirse con otros familiares que ya se encuentran en el país, o huyen de la violencia y la persecución en busca de protección en Estados Unidos. Este nivel de prioridad puede anular la consideración debida de las vulnerabilidades, que debería llevar a la protección, en lugar de la aplicación de la ley y la deportación. Además, la supervisión y la rendición de cuentas seguirán siendo esenciales para la implementación de las nuevas directivas, las prioridades en la aplicación de la ley y el programa de prioridades en la aplicación de la ley.

Finalmente y por encima de todo, las medidas ejecutivas a través de las acciones diferidas siguen teniendo un carácter limitado y temporal. Se trata de una política del Poder Ejecutivo y no una ley forma, por lo que no regulariza las situaciones ni concede ciudadanía. El Presidente Obama dio instrucciones de que la protección que ofrecen las acciones diferidas para menores y padres sean válidas hasta tres años. No podemos saber lo que ocurrirá con estas personas después de tres años, o si un nuevo Gobierno decidirá revocar estas medidas temporales o suspender las protecciones que ofrecen. En última instancia, solo una reforma legislativa del sistema de inmigración puede resolver verdaderamente la incertidumbre y el trauma al que se enfrentan actualmente tantos niños y familias inmigrantes en Estados Unidos. Hasta entonces, incluso en los aspectos aplazados temporalmente por las medidas ejecutivas, las preocupaciones descritas en los capítulos sobre Estados Unidos seguirán siendo relevantes y necesitarán una solución.

Todas las recomendaciones están incluidas al final de este libro. Para ver la versión completa de las recomendaciones, puede consultar <http://cgrs.uchastings.edu/Ninez-Migracion-DerechosHumanos>.

Introducción

Pablo Ceriani Cernadas
Programa Migración y Asilo
Centro de Justicia y Derechos Humanos
Universidad Nacional de Lanús, Argentina

A lo largo de la última década, en varios países y regiones del mundo, la cuestión de los niños, niñas y adolescentes (en adelante, NNA)¹ en el contexto de la migración internacional ha tenido progresivamente mayor atención y visibilidad. Un amplio y diverso número de instituciones gubernamentales, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil han destacado la profunda relevancia y complejidad del tema, subrayando de manera particular la necesidad de analizarlo, explicarlo y buscar soluciones desde una perspectiva de derechos humanos.

El estudio que aquí se presenta parte de la comprensión y el convencimiento de que esta compleja temática debe ser abordada sobre la base de los principios internacionales que rigen los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, así como las normas complementarias del derecho internacional humanitario y el derecho internacional en materia de refugiados. A su vez, este abordaje requiere, de manera indispensable, tener un enfoque comprensivo y regional, es decir, debe contemplar una respuesta coordinada de los Estados que incluya todos los temas que subyacen a este fenómeno y que se asiente sobre el enfoque de los derechos de la niñez, incluyendo el derecho humano al desarrollo y el derecho humano a asilo.

En cuanto a las diversas iniciativas desarrolladas sobre esta temática, es importante destacar en el ámbito gubernamental las decisiones y/o declaraciones adoptadas por la Organización de Estados Americanos (OEA);² la Conferencia Regional sobre Migración,³ y el MERCOSUR;⁴ sin perjuicio de los pronunciamientos hechos por diversos Estados en particular.⁵ Entre los organismos internacionales de derechos humanos, la reciente Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sin dudas constituye un hito a resaltar.⁶

¹ En este libro hacemos referencia a niños, niñas y adolescentes en tanto grupos y categorías que están incluidos en el concepto de “niño” de la Convención Internacional sobre Derechos del Niño, es decir, toda persona menor de 18 años de edad.

² Declaration on Central American Unaccompanied Child Migrants, Organization of American States. Dec. S-008/14 (2014, July 23). Véase también International Conference on Migration, Childhood and Family, 2014, July 16-17, *Speech of the Secretary General of the Organization of American States*.

³ Regional Conference on Migration. (2014, June 26-27). *Managua Extraordinary Declaration*.

⁴ MERCOSUR. (2014, 29 de julio). Comunicado sobre derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes. Disponible en <http://www.ippdh.mercosur.int/comunicado-mercosur-sobre-derechos-de-ninos-ninas-y-adolescentes-migrantes/>. (Solicitando de opinión consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre los derechos de niños y niñas migrantes.)

⁵ Véase, por ejemplo, Deutsche Presse-Agentur (DPA). (2014, 28 de junio). Presidentes de SICA piden a EU respetar derechos niños migrantes. *Vanguardia*. Disponible en <http://www.vanguardia.com.mx/presidentesdesicapideaeurespetarderechosninosmigrantes-2100771.html>.

⁶ Rights and Guarantees of Children in the Context of Migration and/or in Need of International Protection, Advisory Opinion OC-21/14, Inter-Am. Ct. H.R. (ser. A) No. 21, ¶¶ 127-128 (2014, August 19). Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_eng.pdf.

Asimismo, cabe mencionar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH);⁷ la Relatoría de Naciones Unidas sobre Derechos de Migrantes;⁸ el Comité de Naciones Unidas sobre Derechos del Niño;⁹ y, entre otros, el Comité para la Protección de los Derechos de Trabajadores Migratorios y sus Familiares.¹⁰

Por su parte, diversas agencias internacionales especializadas, como el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF);¹¹ el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR);¹² la Organización Internacional para las Migraciones (OIM);¹³ y el Alto Comisionado

⁷ Véase, por ejemplo, Inter-American Commission on Human Rights, Organization of American States (IACHR). (2014, October 2). Press Release: IACHR Wraps Up Visit to the United States of America. Disponible en http://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2014/110.asp; IACHR. (2013, December 30). Human Rights of Migrants and Other Persons in the Context of Human Mobility in Mexico. Disponible en <http://www.oas.org/en/iachr/migrants/docs/pdf/Report-Migrants-Mexico-2013.pdf>; IACHR. (2013, December 30). Report on Immigration in the United States: Detention and Due Process. Disponible en <http://cidh.org/countryrep/USImmigration/TOC.htm>.

⁸ Véase Rep. of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, Human Rights Council, 11th Sess., 2009, May 14, ¶¶ 26-33, U.N. Doc. A/HRC/11/7 (2009), disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/132/23/PDF/G0913223.pdf?OpenElement>; Rep. of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, Human Rights Council, 17th Sess., 2011, March 21, ¶¶ 26-33, U.N. Doc. A/HRC/17/33 (2011), disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/121/83/PDF/G1112183.pdf?OpenElement>; Rep. of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, Human Rights Council, 20th Sess., 2012, April 2, ¶¶ 38-41, 72.h, U.N. Doc. A/HRC/20/24 (2012), disponible en http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-24_en.pdf; Rep. of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, Human Rights Council, 26th Sess., 2014, April 3, ¶¶ 55-56, 95, U.N. Doc. A/HRC/26/35 (2014), disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/SRMigrants/A.HRC.26.35.pdf>.

⁹ U.N. Comm. on the Rights of the Child, *Human Rights of All Children in the Context of International Migration Background Paper*, 2012, Sept. 28 (2012, Sept. 28), disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2012/2012DGDBBackgroundPaper.pdf>. Véase también, Comm. on the Rights of the Child, *General Comment No. 6 (2005), Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin*, 39th Sess., 2005, May 17 – June 3, U.N. Doc. CRC/GC/2005/6 (2005, Sept. 1), disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/438/05/PDF/G0543805.pdf?OpenElement>.

¹⁰ OHCHR. (2014, July 3). Statement by Chair of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (CMW) on Ending Immigration Detention of Children, disponible en <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14825&LangID=E>.

¹¹ Véase, por ejemplo, UNICEF Guatemala. (2009, agosto). *Camino al norte*, Reseña sobre la niñez migrante en Guatemala. Disponible en http://www.unicef.org/guatemala/spanish/recursos_20207.htm; UNICEF Mexico. (2011, noviembre). *La travesía, Migración e infancia*. Disponible en http://www.unicef.org/mexico/spanish/Unicef_Migracion_web%20282%29.pdf; UNICEF Oficina Regional para América Latina y el Caribe & Universidad Nacional de Lanús (UNLA). (2009, diciembre). Estudios sobre los estándares jurídicos básicos aplicables a niños y niñas migrantes en situación migratoria irregular en América Latina y el Caribe. Disponible en http://www.unicef.org/lac/UNICEF_MIGRACION_NINOS.pdf.

¹² U. N. High Commissioner for Refugees (UNHCR). (2014). *Children on the Run: Unaccompanied Children Leaving Central America and Mexico and the Need for International Protection*. Disponible en http://www.unhcrwashington.org/sites/default/files/UAC_UNHCR_Children%20on%20the%20Run_Full%20Report_ver2.pdf.

¹³ Organización Internacional para las Migraciones (OIM) Oficina Regional, UNICEF) oficina para Costa Rica, & la Organización Internatiocional del Trabajo (OIT) oficina para Centroamérica, Haití, Panamá y República Dominicana. (2013, enero). *Niños, niñas y adolescentes migrantes América Central y México*. Disponible en http://costarica.iom.int/public/pdf/ninez_america_latina.pdf.

para los Derechos Humanos (ACNUDH)¹⁴ han elaborado diversos informes sobre la materia. Por el lado de la sociedad civil, son numerosos los reportes que a lo largo de los últimos años se han referido a los desafíos en materia de derechos humanos de la niñez en el actual escenario de movilidad internacional, incluyendo varios dedicados de manera específica a la realidad centro y norteamericana.¹⁵

La niñez en el contexto de la migración es un fenómeno que involucra directa e indirectamente a decenas de millones de personas menores de 18 años de edad, en particular a NNA migrantes no acompañados; NNA que migran con sus familiares; NNA nacidos en países de destino, cuyos padres son migrantes; NNA en países de origen, cuyos padres han migrado, o bien NNA que retornan a sus países de origen, sea de manera voluntaria o forzada. El fenómeno de la niñez en el contexto de la migración destaca al menos por diez características:

- Es un fenómeno complejo y multidimensional, es decir, determinado por una amplia variedad de aspectos sociales, políticos, culturales, económicos y familiares, entre otros, que están intrínsecamente entrelazados y se verifican en todas sus facetas—en especial, en sus causas y consecuencias.
- El número de NNA que migran, ya sea solos o de manera acompañada, ha crecido de manera constante en la última década, tanto a nivel global como en determinadas regiones en particular.
- Sin perjuicio que los NNA que migran son mayoritariamente adolescentes, se verifica año tras año un número creciente de niños y niñas migrantes menores de 12 años, tanto no acompañados como junto a sus familiares.

¹⁴ OHCHR. *Study on the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on challenges and best practices in the implementation of the international framework for the protection of the rights of the child in the context of migration*, U.N. Doc. A/HRC/15/29 (2010, July 5). Disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/151/41/PDF/G1015141.pdf?OpenElement>.

¹⁵ Véase Center for Gender and Refugee Studies & Kids in Need of Defense. (2014). *A Treacherous Journey: Child Migrants Navigating the U.S. Immigration System* (hereinafter “Treacherous Journey”). Disponible en http://www.uchastings.edu/centers/cgrs-docs/treacherous_journey_cgrs_kind_report.pdf; Celesia, A., Morlachetti, A., & Luna, M. por Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF), Save the Children, & UNICEF. (2014, septiembre). *Manual sobre estándares internacionales de derechos humanos aplicables a los niños, niñas y adolescentes migrantes*. Disponible en http://www.unicef.org/lac/Manual_estandares_DDHH_NNA_migrantes.pdf; Ceriani Cernadas, P. (coord.). (2013). *Niñez detenida: los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes en la frontera México-Guatemala*. Mexico City: Distribuciones Fontamara; Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA). (2012). *Atrapados en la tela de araña: Migración irregular de niñas y niños salvadoreños hacia los Estados Unidos*; Casa Alianza Honduras. (2012, junio). *Análisis de la situación de Derechos de la Infancia Migrante No Acompañada en el marco de los procedimientos de deportación y retorno a Honduras*. Disponible en <http://www.casa-alianza.org.hn/images/documentos/Informes.Especiales/Inf.2012/2.%20informe%20infancia%20migrante%202012.pdf>; Women’s Refugee Commission. (2012). *Forced From Home: The Lost Boys and Girls of Central America* (hereinafter “Forced From Home”). Disponible en <http://womensrefugeecommission.org/forced-from-home-press-kit>; Cavendish, B., and Cortazar, M. (2011). *Children at the Border: The Screening, Protection and Repatriation of Unaccompanied Mexican Minors*. Disponible en <http://appleseednetwork.org/wp-content/uploads/2012/05/Children-At-The-Border1.pdf>; Catholic Relief Services. (2010, January). *Child Migration: The Detention and Repatriation of Unaccompanied Central American Children from Mexico*. Disponible en <http://www.crsprogramquality.org/storage/pubs/peacebuilding/LACRO%20Migration-final.pdf>.

- La niñez afectada por la migración incluye a NNA que migran solos o con sus padres, así como también a quienes son hijos o hijas de migrantes.
- Las circunstancias y condiciones de vida de la mayoría de los niños, niñas o adolescentes que se ven afectados por su migración o la de sus padres, así como por las políticas que regulan dicha movilidad, es de altos niveles de vulnerabilidad.
- Esa vulnerabilidad está determinada principalmente por la diversidad de desafíos y abusos a sus derechos humanos básicos que se manifiestan, por un lado, a través de los factores que los conducen a migrar; y por el otro, a lo largo de todo el ciclo migratorio—partida, tránsito, destino, retorno.
- A estas características se le deben añadir aspectos y retos específicos, al observar el fenómeno desde una perspectiva de género, o teniendo en cuenta el origen étnico de cada persona y, entre otros factores, la edad de cada niño o niña.
- Debido a una serie de factores que se analizan en este libro, es un fenómeno que se da mayoritariamente en procesos de migratoria irregular (salida, tránsito, destino), lo cual sin dudas coadyuva a incrementar los niveles de vulnerabilidad.
- Las respuestas de los Estados a la irregularidad migratoria refuerzan esa vulnerabilidad al restringir su acceso a procedimientos justos para obtener beneficios – algo a lo que tiene derecho todo niño; o negar erróneamente derechos sustantivos y garantías que deben asegurarse a todo NNA que cualifique para ello, incluyendo el derecho humano al asilo.
- Las políticas y prácticas que impactan en la niñez en el contexto de la migración revelan en su gran mayoría una considerable invisibilidad y/o falta de protección de las necesidades y derechos específicos de los NNA.

Una de las regiones donde este fenómeno—y cada una de las características señaladas—se manifiesta con particular intensidad, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, es la de Centro y Norte América, especialmente en los países de Honduras, Guatemala, El Salvador, México y Estados Unidos.

Es en esta área en la que se ha desarrollado, entre enero de 2013 y octubre de 2014, la investigación “*Los derechos humanos, los niños y la migración en América del Norte y América Central: causas, políticas, prácticas y retos.*” Coordinada por el Centro de Estudios sobre Género y Refugiados (*Center for Gender and Refugee Studies, CGRS*), de la Facultad de Derecho de la Universidad de California Hastings, y el Centro de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús, esta iniciativa contó con la participación de las siguientes instituciones: Casa Alianza (Honduras), la Universidad Centroamericana “Jose Simeon Canas” (El Salvador), Pastoral de la Movilidad Humana y Asociación Pop No’j (Guatemala); Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova y el Programa de Defensa e Incidencia Binacional—incluyendo Casas YMCA de Menores Migrantes y Coalición Pro-Defensa del Migrante, A.C. (México); y Niños en Necesidad de Defensa (*Kids in Need of Defense, KIND*) y

Comisión de Mujeres Refugiadas (Estados Unidos). Este proyecto fue posible gracias a los apoyos recibidos por parte de la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur y la Fundación Ford.

I. La investigación realizada

El objetivo principal de esta iniciativa fue el de identificar los principales avances, retrocesos y desafíos en materia de derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes en el contexto de la migración en Centro y Norte América. Es decir, investigar sobre cómo la migración en sí misma, sus causas, así como las políticas y prácticas que los países implementan al respecto, afectan directa o indirectamente los derechos humanos y las garantías de diferentes categorías de NNA que migran solos o acompañados, así como de los hijos e hijas de migrantes. Otro objetivo medular consistió en examinar estas políticas, procesos y sus retos, desde un enfoque regional.

Al hacer referencia a las diferentes categorías de NNA afectados por la migración, estamos aludiendo a: (1) NNA que migran con sus padres u otros adultos formalmente responsables; (2) NNA que migran de manera no acompañada; (3) NNA que se quedan en sus países de origen, cuyos padres han migrado a otro país de la región; (4) NNA nacidos en países de destino, hijos o hijas de migrantes; (5) NNA migrantes que retornan, de manera voluntaria o forzada, al país de origen.

A partir de la recolección y análisis de datos por parte de todos los socios del proyecto, se ha elaborado un Informe que intenta reflejar, por un lado, la situación concreta en la temática en cada uno de los países evaluados. Y por el otro, los diferentes vínculos entre esas realidades, esto es, cómo las circunstancias y las políticas vigentes en cada país afectan la situación de los demás y viceversa. Esta indagación también contempla cómo esos países han respondido al fenómeno de la niñez migrante a través de acuerdos bilaterales y regionales.

Los capítulos de El Salvador, Guatemala y Honduras (2-4) han examinado cuestiones como las siguientes: las diferentes causas que llevan a la migración de NNA y/o sus padres hacia México o Estados Unidos; las condiciones para los NNA en cada uno de estos países, la situación de los NNA cuyos padres han migrado; los desafíos en materia de retorno de NNA a sus países y su reintegración social; los NNA migrantes de otros países que transitan por, o residen en, su territorio. En cada una de ellas, se han realizado entrevistas con NNA y, en varios casos, con otros actores sociales y políticos claves, a fin de evaluar el marco normativo y el marco jurídico, las políticas públicas y las prácticas implementadas en cada caso, el organigrama institucional desarrollado para responder a este fenómeno, y, en particular, la realidad concreta en la que se encuentran estas diferentes categorías de NNA.

Los dos capítulos referidos a México (6 y 7) son precedidos por una introducción general sobre la niñez y la migración a nivel nacional, tanto a nivel normativo (en particular, leyes sobre niñez y adolescencia, sobre migración, así como la de refugiados y protección complementaria), las instituciones a cargo del tema, las causas de la migración de NNA mexicanos, las políticas y programas concretos que se han implementado en los últimos años, así como algunas estadísticas sobre la situación de la infancia en el país. Luego, cada uno de estos capítulos aborda de manera específica la situación en el contexto de las dos fronteras (sur y norte) de México.

El caso de Chiapas refleja con nitidez tanto la diversidad de situaciones que afectan a diferentes categorías de NNA como la magnitud de los desafíos en torno a sus derechos. Con un foco particular en la región del Soconusco (y dentro de ésta, la ciudad de Tapachula) el capítulo (6) analiza los problemas y retos en cuanto a los derechos de NNA migrantes e hijos/as de migrantes que viven en esta subregión, NNA chiapanecos que migran hacia Estados Unidos o retornan de allí, así como los NNA migrantes (solos o con sus familias) que son detenidos en la Estación Migratoria Siglo XXI luego de ser interceptados en alguna parte del territorio mexicano, para luego—en la casi totalidad de los casos—ser repatriados a sus país de origen.

El otro capítulo (7) también da cuenta de las diferentes categorías de NNA que son afectados por la migración, particularmente de niños o niñas que atraviesan los estados del norte de México con el objetivo de cruzar hacia Estados Unidos, los que son devueltos por las autoridades estadounidenses al ser detenidos en el ámbito fronterizo, así como los llamados niños de circuito. El contexto de violencia, y por ende de extrema vulnerabilidad de las circunstancias en que están estos NNA, ha sido objeto de particular atención, junto a los programas y prácticas de reintegración aplicados por las instituciones mexicanas.

Los cuatro capítulos dedicados a la situación en Estados Unidos (9-12) intentan reflejar un panorama comprehensivo sobre los diferentes problemas y desafíos que impactan en los derechos de los NNA migrantes y los hijos e hijas de migrantes en este país. Un aspecto central está dedicado a cómo los mecanismos de control migratorio afectan los derechos de estos NNA, principalmente en el contexto del control fronterizo, las medidas de detención y las deportaciones—de niños, niñas y/o de sus padres, incluyendo a políticas relativas a la separación familiar como resultado de mecanismos del control migratorio. Las políticas de repatriación de los Estados Unidos, y los programas de reintegración son otros temas que se analizan. Los diferentes procedimientos diseñados para resolver los casos de NNA no acompañados, los recursos legales disponibles para migrantes, solicitantes de asilo, víctimas de trata, entre otros, y los obstáculos en cuanto al acceso a dichos recursos, son analizados de manera pormenorizada.

A través de un capítulo específico (13), el libro contiene un análisis sobre las decisiones adoptadas por los países de la región, en materia de NNA y familias migrantes, en el marco de acuerdos y procesos bilaterales y regionales. El objetivo consistió, por un lado, en evaluar en qué medida los derechos de los niños, niñas y adolescentes fueron contemplados en esta clase de iniciativas, tanto en caso de acuerdos referidos exclusivamente a la niñez migrante como en aquellos generales sobre cuestiones migratorias. Por el otro, se examinó sucintamente otra clase de convenios firmados entre estos países—por ejemplo en la esfera económica y comercial—que directa o indirectamente pudieran tener impacto en los movimientos migratorios en la región, incluyendo a los de los NNA y sus padres.

Finalmente, esta publicación incluye un capítulo elaborado por la Oficina en Washington del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (1). Este trabajo, que constituye una síntesis del informe publicado por el ACNUR a inicios de 2014, analiza—sobre la base de entrevistas realizadas en la frontera sur de Estados Unidos—las causas que motivan a NNA centroamericanos y mexicanos a salir de sus países de origen de manera no acompañada.

II. Crisis de derechos humanos, humanitaria, de desarrollo humano y de refugiados: una cuádruple crisis que exige una respuesta integral y regional

A mediados de 2014, el gobierno de Estados Unidos recurrió al concepto de “crisis” para describir el incremento en el número de NNA no acompañados que arribaron al país en 2014. Aunque inicialmente es término parecía aludir a las condiciones de los NNA y sus necesidades de protección, rápidamente pasó a interpretarse para hacer referencia a las preocupaciones sobre los posibles efectos que dicho aumento supuestamente generaría en el sistema migratorio estadounidense. Algunos tomadores de decisión, por ejemplo, aludieron a la falta de refugios o centros de atención para esos niños, a la sobrepoblación de las estaciones de la Patrulla Fronteriza, y la necesidad de fondos para responder a esta situación. Y de ahí la cuestión se centró, tal como se ve en algunos capítulos de este informe, en cómo detener y devolver lo antes posible a estos NNA.

A diferencia de ello, los autores de este Informe haremos referencia al concepto de crisis en su verdadero sentido, no sólo en términos literales sino respecto de la realidad que describe el fenómeno de la niñez en el contexto de la migración en la región. En efecto, estamos ante una profunda crisis que afecta a todos los países de la región y con particular intensidad a El Salvador, Guatemala, Honduras y México. Es una crisis iniciada unas décadas atrás pero que ha adquirido una magnitud dramática en los últimos años. Por sobre todas las cosas, se trata de una crisis marcada por la violación sistemática de los derechos humanos de niños, niñas y en toda la región, tanto en el origen de la migración, a lo largo de todo el tránsito, y también en los países de destino.

En efecto, el análisis realizado a lo largo de esta investigación, en cada uno de sus capítulos y en la interacción entre ellos, da cuenta de un panorama profundamente complejo y crítico en materia de derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes en el contexto de la migración en Centro y Norte América. Asimismo, se trata de un escenario que puede ser clasificado como de crisis humanitaria, en razón del contexto de las variadas formas de violencia que afectan la vida y la integridad física de estos NNA. A su vez, las respuestas de los Estados a las necesidades de protección de miles de niños y niñas, están poniendo en crisis aspectos básicos del derecho internacional de refugiados.

Por último, si tenemos en cuenta la situación actual de todas las categorías de NNA afectados por la migración en la región, resulta apropiado afirmar que estamos ante una verdadera emergencia en materia de desarrollo humano, de derechos humanos, y de refugiados de cientos de miles de niños y niñas. Esta crisis está determinada tanto por las causas que llevan a salir de su país a NNA y familias, las condiciones en que viven los NNA cuyos padres han migrado, como por los desafíos que enfrentan en el tránsito, en el país en el cual residen o, en su caso, al ser devueltos al lugar de origen.

Tal como lo han señalado otros informes referidos a uno u otro de los temas aquí examinados, o a una u otra área de la región objeto de investigación, la situación en su conjunto conforma un escenario que se caracteriza por la afectación de prácticamente todos los derechos de la niñez internacionalmente reconocidos a todas las personas menores de 18 años de edad. Estos derechos, es importante resaltar, deben ser respetados, protegidos y garantizados en todos los

casos, sin perjuicio de su nacionalidad, origen étnico, status migratorio (de NNA y/o sus padres), sexo y cualquier otra condición prohibida por el principio de no discriminación—considerado una norma *jus cogens* o regla imperativa del derecho internacional.¹⁶

En efecto, el derecho de los NNA a la vida, a la integridad física, a la vivienda, la educación y la salud, a la vida familiar, a un nivel de vida adecuado, a acceder a la justicia, el derecho a ser oído, entre muchos otros, se encuentran en diferentes situaciones de riesgo, amenaza o directamente, de vulneración, en el contexto de la migración en la región. Esto se debe a las situaciones en sus países de origen y destino que los llevan a migrar, así como al trato que se le brinda a NNA migrantes y solicitantes de asilo—y/o a sus padres—en los países de tránsito y destino, o incluso al regresar.

En pocas palabras, lo que está en juego es uno de los derechos/principios rectores de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (en adelante, CDN): el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, receptado en su artículo 6, aunque es interdependiente y está interrelacionado con los demás preceptos de la Convención. Este derecho, por un lado, significa el derecho al desarrollo físico, mental, emocional, espiritual, moral y social. Por el otro, incluye el acceso a derechos sociales fundamentales para garantizar determinadas condiciones mínimas, como es la educación, la salud, la vivienda, la alimentación, el derecho a no ser explotado, la prohibición del trabajo infantil, entre otros. Pero también contiene el derecho a no ser detenido arbitrariamente, a no ser devuelto a un país donde corra riesgo su vida e integridad, etc.

El desarrollo de NNA está profundamente entrelazado con sus vínculos familiares (y los derechos/deberes de cada integrante de una familia, en particular los padres, tutores u otros representantes legales), tal como se desprende de los artículos 9, 10, 16, 18 y 27 de la Convención. Por ello, el derecho al desarrollo de los niños y niñas en el contexto de la migración se ve también impactado por diferentes afectaciones al derecho a la vida familiar. Intromisiones arbitrarias o desproporcionadas en el derecho a la unidad familiar (debido a una situación migratoria irregular), así como la falta de mecanismos de protección de la vida familiar en países de origen y destino, repercuten negativamente en la vida de los NNA, particularmente en su derecho al desarrollo—en el cual los padres pueden y deben jugar un rol fundamental, con el apoyo del Estado, tal como lo establece la CDN.

Por otra parte, satisfacer, y sobretodo proteger, todos estos elementos que confluyen en el derecho al desarrollo debe necesariamente contemplar a las garantías de debido proceso (y el acceso a la justicia) en cualquier procedimiento que pueda afectar directa o indirectamente esos derechos, adecuados a la edad y madurez de cada niño o niña. Particularmente, *el derecho a ser oído*, el cual constituye otro de los pilares de la Convención sobre Derechos del Niño. Los procedimientos migratorios y de asilo, así como prácticas de control fronterizo, tienen severas

¹⁶ La Corte Interamericana de Derechos Humanos, precisamente en una Opinión Consultiva sobre Derechos de Migrantes Indocumentados, reafirmó este carácter inalienable y universal del principio de no discriminación. Véase *Juridical Condition and Rights of Undocumented Migrants*. Advisory Opinion OC-18/03, Inter-Am. Ct. H.R. (ser. A) No. 18 (2003, Septiembre 17). Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_ing.pdf. La Corte refrendando esta posición en su reciente decisión sobre niños, niñas y adolescentes migrantes. Véase *Rights and Guarantees of Children in the Context of Migration and/or in Need of International Protection*, Advisory Opinion OC-21/14, Inter-Am. Ct. H.R. (ser. A) No. 21, ¶¶ 127-128 (2014, August 19). Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_eng.pdf.

limitaciones a la participación y el derecho a ser oído de los NNA—de acuerdo a su edad y madurez, con base en el principio de autonomía progresiva del art. 5, CDN. Tampoco se tiene en cuenta en el diseño, implementación y evaluación de las políticas y programas que tanto en origen como en tránsito y destino impactan en los derechos de NNA en el contexto de la migración.

Finalmente, la manera de interpretar, regular, aplicar y asegurar estos derechos esenciales para garantizar la vida, supervivencia y desarrollo integral de todos los NNA (es decir, todos sus derechos), debe garantizar—en lo formal y en sustancia—los otros principios medulares de la Convención: *el interés superior del niño*, y la *no discriminación*. Según el Comité de Derechos del Niño, el principio del interés superior del niño tiene 3 características entrelazadas: se trata de un derecho, un principio y una norma de procedimiento.¹⁷

Sin embargo, veremos cómo en el escenario de la migración en Centro y Norte América este principio no es tenido en cuenta como tal, ni como derecho ni como pauta que debe guiar un procedimiento que pueda impactar en los derechos de NNA. Decisiones como el rechazo en frontera, la repatriación, la privación de la libertad, la deportación de los padres, los obstáculos formales o prácticos a la reunificación familiar, la falta de mecanismos de protección de la vida e integridad física en origen y en el tránsito, así como la privación de derechos básicos en el país de origen, da cuenta que, tanto por acción como por omisión, las políticas y las prácticas de los Estados no están determinadas por el interés superior del niño.

En el mismo sentido, el principio de no discriminación, eje no sólo de la protección de la niñez, sino de todo el Derecho Internacional de Derechos Humanos, se encuentra severamente afectado en el contexto de la migración. Estándares consolidados en materia de no detención de NNA, el derecho a ser oído y la protección de la vida familiar, son omitidos en razón de la nacionalidad o el estatus migratorio del niño o sus padres. De igual manera, diferentes mecanismos de discriminación directa e indirecta están detrás de las principales causas de la migración, así como de restricciones indebidas a derechos sociales de niños migrantes e hijos de migrantes.

En otro orden de cosas, la multiplicidad de factores estructurales y ligados entre sí que conforman las causas de la migración de los NNA y/o sus padres, representa un panorama desolador en materia de derechos humanos y desarrollo humano integral. Y este contexto está a su vez conectado con la diversidad y magnitud de desafíos en materia de derechos que los NNA y sus familias enfrentan a lo largo de la ruta migratoria así como en el país en el cual residen de manera temporal o definitiva, e incluso al retornar, o ser devueltos, a sus países de origen. Esta realidad, profundamente compleja, requiere una amplia batería de respuestas—en términos de políticas públicas, normativas, prácticas—que, por un lado, deben estar apoyadas en un enfoque integral y complementario de derechos humanos —incluyendo el derecho humano al desarrollo, derecho humanitario y derecho internacional de refugiados. Por el otro, deben contemplar, inexcusablemente, los siguientes elementos:

¹⁷ U.N. Comm. on the Rights of the Child (CRC), *General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)*, U.N. Doc. CRC /C/GC/14 (2013, May 29). Disponible en <http://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html>.

- Un abordaje comprensivo que incluya los diferentes aspectos que determinan las causas de la movilidad, las formas en que se da esa movilidad, la protección de los NNA en el tránsito, el acceso a los derechos en países de destino y en países de origen, entre muchos otros factores.
- Una mirada que contemple perspectivas, y por ende, objetivos y medidas concretas, de corto, mediano y largo plazo.
- Un enfoque que abarque de forma interconectada el nivel local, el nacional, bilateral y, en particular, el regional.
- Respuestas basadas en información fiable producida, la cual debe asegurar la integralidad de las diferentes aristas que suponen un plan de desarrollo humano centrado en los derechos de la infancia y la adolescencia.

A continuación, se describen y examinan brevemente los principales hallazgos de la investigación, estructurados en torno a los temas siguientes: (1) las causas de la migración; (2) los derechos de NNA en tránsito; (3) los derechos de NNA en los países de destino; (4) el derecho a la protección consular; y (5) las políticas de retorno y reintegración de NNA en los países de origen.

III. Las Causas de la migración: un problema estructural, multidimensional y regional

El análisis de las causas que motivan la migración de niños, niñas y adolescentes, ya sean solos o acompañados, así como la migración de adultos—dejando a sus hijos en el país de origen—evidencia en primer lugar la complejidad del fenómeno, la profundidad de los problemas que subyacen a la migración en la región, y por ende, la necesidad de atenderlas de manera adecuada, oportuna y eficaz. La situación de la niñez en los tres países del triángulo norte de Centro América (El Salvador, Guatemala y Honduras), así como en México, da cuenta de un estado de cosas marcado por un déficit considerable en las políticas de protección integral de la infancia y otras políticas conexas.

Se trata de un profundo y sistémico incumplimiento de un deber primordial como Estados parte de la Convención sobre Derechos del Niño, que se enmarca en un importante déficit en términos de democracia y Estado de derecho, e incluye aspectos como los siguientes: lagunas normativas o su falta de aplicación; debilidad e inadecuación institucional; falta de recursos o existencia de otras prioridades presupuestarias; deficiencias de implementación de políticas públicas; prácticas arbitrarias y/o asistencialistas contrarias a un enfoque de derechos; discriminación; corrupción extendida; y, entre otros, altos niveles de impunidad.

En ese contexto, los datos estadísticos en materia de pobreza, analfabetismo, deserción escolar, falta de oportunidades, desempleo de adolescentes y jóvenes, formas variadas y crecientes de violencia (social, institucional, crimen organizado, violencia de género y violencia doméstica); impunidad frente a esos hechos de violencia; trabas en el acceso a la justicia; altos índices de corrupción; connivencia entre organismos públicos y actores vinculados al crimen organizado; políticas de institucionalización de NNA en situación de vulnerabilidad; sistemas de bienestar

infantil disfuncionales y asistencialistas; separación de los padres, déficits habitacionales y sanitarios; desigualdad de género y con base en el origen étnico (población indígena); explotación y trabajo infantil; trata de personas, entre otros indicadores, revelan un nivel considerablemente preocupante de privación de derechos básicos de la niñez.

Mientras que El Salvador, Guatemala y Honduras ocupan los lugares 115°, 125° y 129° respectivamente del Índice global de Desarrollo Humano,¹⁸ los indicadores ligados a las principales causas de la migración (pobreza, violencia, exclusión social, reunificación familiar, entre otras) dan cuenta de cómo se ven afectados de manera particular—cuantitativa y cualitativamente—los niños, niñas y adolescentes.

En Guatemala, uno de los países con mayores niveles de desigualdad en el mundo, UNICEF estimaba para 2013 cerca de 15.4 millones de habitantes, de los cuales casi la mitad son niños, niñas y adolescentes, y más del 17%, menores de 5 años. Según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2011 (Encovi 2011), el 53.7% de la población vive en condiciones de pobreza, mientras que un 13.3% vive en condiciones de pobreza extrema. Las últimas estadísticas para 2012 revelan que 19% de los niños y niñas comprendidos entre los 7 y 14 años de edad se desempeñan en el mercado laboral, en donde la mayor tasa de ocupación se registra en el área rural.¹⁹ Asimismo, según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), mientras que el 49.8% de los niños menores de 5 años sufren desnutrición crónica, el promedio de escolaridad de los NNA es solamente de 4 años.²⁰ Así como sucede con la mayoría de indicadores sociales, las estadísticas de desnutrición infantil en el caso de población indígena son significativamente más elevadas, llegando a un 65.9%.²¹

En el caso de El Salvador, la mayoría de la población salvadoreña es joven, con un 63.7% de personas menores de 30 años de edad.²² Las estadísticas indican que en el 2011 el acceso institucional a centros de educación inicial entre los menores de 3 años era inferior al 2%; el acceso a la educación parvularia era del 54.2% y de sólo poco más de un tercio en bachillerato (UNICEF, 2013a con base en datos de MINED, Censo Escolar, y EHPM, 2011). Por su parte, mientras la matrícula neta en educación básica equivale al 93.7% de los niños y niñas, la de media alcanza solo el 35.4%.²³ En la actualidad el porcentaje de niñas, niños y adolescentes con desnutrición global es de 5.5%, y el de desnutrición crónica es de 19%. Por ejemplo, entre NNA

¹⁸ United Nations Development Programme (UNDP). (2014). Human Development Index, disponible en <http://hdr.undp.org/en/data>.

¹⁹ Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), Suecia, & UNICEF. (2012, diciembre). Análisis del Presupuesto General del Estado de Guatemala aprobado para 2013, Enfocado en la niñez y adolescencia y en seguridad alimentaria y nutricional. *Serie de documentos de análisis ¡CONTAMOS! 12*. Disponible en http://www.unicef.org.gt/1_recursos_unicefgua/publicaciones/2012/Contamos12%20Presupuesto2013.pdf.

²⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en El Salvador (PNUD). *El Salvador en Breve*. Disponible en http://www.sv.undp.org/content/el_salvador/es/home/countryinfo/.

²¹ Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) & UNICEF. (2011, septiembre). Protegiendo la nueva cosecha, Un análisis del costo de erradicar el hambre en Guatemala, 2012-2021. *Serie de documentos de análisis ¡CONTAMOS! 4*. Disponible en http://www.unicef.org.gt/1_recursos_unicefgua/publicaciones/contamos_4.pdf.

²² PNUD. *El Salvador en Breve*. Disponible en http://www.sv.undp.org/content/el_salvador/es/home/countryinfo/.

²³ UNDP. (2013). Human Development Report 2013, El Salvador. Disponible en <http://hdr.undp.org/sites/default/files/Country-Profiles/SLV.pdf>. Véase también PNUD. (2013). Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013, Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible, Diagnóstico y propuesta, p. 4. Disponible en http://www.sv.undp.org/content/dam/el_salvador/docs/povred/UNDP_SV_IDHES-2013.pdf.

de madres sin educación, la desnutrición global aumenta a 15.7 y la desnutrición crónica a 36.6%.²⁴

Honduras se encuentra entre los países de menores ingresos de América Latina y el Caribe, con una incidencia de pobreza por hogares, según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) que de un 59.9% en 2006 se mantuvo prácticamente igual con un 60.0% en 2011. El fenómeno de pobreza se acentúa en el área rural, siendo estas las áreas que presentan mayores limitaciones en cuanto a cobertura y calidad de los servicios sociales. La población rural que representa alrededor de 53% de la población del país tiene niveles de pobreza que al 2010, alcanza al 65.4% de sus habitantes.²⁵ La desnutrición aguda afecta a más de la mitad de las niñas y niños de 1 a 5 años, y el promedio de años de estudio escolar de la población de Honduras llega apenas a 4,3 en las regiones rurales y a 7 años en las zonas urbanas.²⁶

En México, un estudio elaborado por UNICEF y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), indica que un 53.8 por ciento de la población de 0 a 17 años se encontraba en situación de pobreza en México, es decir, 21.2 millones de niñas, niños y adolescentes, y un 12.1% en condiciones de pobreza extrema.²⁷ Esta situación, como en el caso de Guatemala, se agrava en caso de la población indígena, cuya población de 0 a 17 años en situación de pobreza se eleva a un 78.5%, estando un 33.4% por ciento en situación de pobreza extrema.

Estas cifras representan solamente una muestra, ya que el libro explica con más detalles la grave situación en la que se encuentra la niñez y la adolescencia en estos cuatro países. Sin lugar a dudas, se trata de un contexto en el cual aspectos claves y básicos del desarrollo humano de millones de NNA no están siendo garantizados. A este escenario, desde los períodos de los conflictos armados en Centroamérica, y en el caso mexicano con especial intensidad en la última década, se le ha ido agregando de manera dramáticamente creciente variadas formas de violencia que impactan de manera directa en la vida, la integridad física y el desarrollo adecuado de cientos de miles de niños, niñas y adolescentes en sus comunidades de origen.

El derecho al desarrollo no está únicamente integrado por sus componentes materiales (o mejor dicho, los derechos económicos y sociales), sino también por elementos que determinen que ese desarrollo—material, espiritual, emocional y psíquico, como establece la CDN—se realice de manera libres de toda forma de violencia. Los datos recogidos a través de diferentes fuentes de información—entrevistas a NNA y otros actores claves, informes gubernamentales de agencias internacionales, universidades y organizaciones sociales—evidencian un contexto en el cual el desarrollo de NNA está impregnado de un modo cotidiano y generalizado de múltiples formas de violencia: los datos recogidos dan cuenta del impacto en la niñez de la violencia y los abusos

²⁴ Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013, Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible, Diagnóstico y propuesta, p. 130. Disponible en http://www.sv.undp.org/content/dam/el_salvador/docs/povred/UNDP_SV_IDHES-2013.pdf.

²⁵ PNUD. *Reducción de la Pobreza*. Disponible en <http://www.hn.undp.org/content/honduras/es/home/library/poverty/>.

²⁶ UNICEF Honduras. *Contexto de país*. Disponible en http://www.UNICEF.org/honduras/14241_16946.htm.

²⁷ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) & UNICEF. (2013, abril). *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2010-2012*. Disponible en http://www.unicef.org/mexico/spanish/UN_BriefPobreza_web.pdf.

contra NNA en el ámbito doméstico; la violencia basada en el género, particularmente contra niñas y adolescentes; la violencia con base en el origen étnico y en la orientación sexual; la violencia social relacionada con pandillas y, progresivamente, de diversas redes de crimen organizado; y la violencia institucional—por parte de fuerzas de seguridad.

En este sentido, mientras que en América del Sur se registra una significativa disminución de la tasa de homicidios (de 26.1 por cada 100.000 habitantes en 2000 a 21.1 por cada 100.000 habitantes en 2010), a la inversa, en Centroamérica se produce un notorio aumento y casi se duplica en una década: de 26.6 a 43.3. A su vez, a nivel mundial, el 42% de los homicidios cometidos en el mundo en 2010 se realizó con un arma de fuego. Sin embargo, en el continente americano esta cifra fue mucho más alta y alcanzó un promedio del 75%. En Guatemala y Honduras, la proporción de homicidios cometidos con arma de fuego (como proporción del total de homicidios) era bastante más alta: 84% y 83% respectivamente.²⁸

Este contexto de violencia afecta de manera particular a NNA. Diversos estudios subrayan, por su parte, la presencia creciente de estas amenazas en el contexto escolar, al punto que se ha destacado que la efectividad del ámbito educativo como ámbito crucial para el desarrollo de las capacidades de niños, niñas y adolescentes está siendo mermada por las pandillas. Al respecto, el PNUD ha señalado que la evidencia indica que el control territorial que ejercen en los entornos de las zonas escolares es motivo importante de deserción escolar y que la escuela pública ya no es percibida como un espacio de protección, sino como uno de riesgo.²⁹

En la última década, la situación de violencia ha sido cada vez más alarmante, así como su impacto tanto en la migración—como causa— como en la población migrante—como víctimas directas de diferentes formas de violencia, entre las cuales los NNA se ven particularmente afectados. En este contexto, las estadísticas indican que en México, a lo largo del último sexenio más de 60,000 personas fueron asesinadas y unas 150,000 personas fueron desplazadas como resultado de la violencia asociada con la droga—por parte de carteles, pandillas, en connivencia con organismos y/o funcionarios públicos.³⁰

Las problemáticas de la violencia doméstica, los feminicidios y femicidios, así como la violencia sexual, y la impunidad de estos delitos—en términos de acceso a la justicia, pero también de protección de las víctimas—afectan de manera específica a la NNA en los países centroamericanos y en México, particularmente a las niñas y adolescentes. La Relatora Especial de Naciones Unidas sobre violencia contra las mujeres, en el informe relativo a su visita a Honduras, destacó el nivel elevado de este tipo de delitos, llamando la atención sobre el incremento de un 263% de las muertes violentas de mujeres entre 2005 y 2013.³¹ De la misma manera, con posterioridad a la visita de la Relatora a El Salvador, señaló que los NNA, en

²⁸ Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). (2013, December). Social Panorama of Latin America 2013. Disponible en <http://www.cepal.org/en/publications/social-panorama-latin-america-2013>.

²⁹ UNDP. (2013). Human Development Report 2013, El Salvador, p. 14. Disponible en <http://hdr.undp.org/sites/default/files/Country-Profiles/SLV.pdf>.

³⁰ Amnesty International. (2013, May). Annual Report: Mexico 2013. Disponible en <http://www.amnestyusa.org/research/reports/annual-report-mexico-2013?page=show>.

³¹ OHCHR. (2014, July 7). Special Rapporteur on Violence against Women Finalizes Country Mission to Honduras and Calls for Urgent Action to Address the Culture of Impunity for Crimes against Women and Girls. Disponible en <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14833&LangID=E%20URL>.

especial las niñas, están especialmente expuestas a situaciones de violencia doméstica.³² En México, país que ocupa el puesto 16 a nivel global en materia de homicidios contra las mujeres, los índices revelan un crecimiento estable desde 2007.³³

Una serie de factores explican los niveles actuales de violencia en América Central. Uno de estos factores está relacionado con la historia de la política exterior estadounidense en la región. La intervención de Estados Unidos en la región se remonta a 1954, cuando el Gobierno de EEUU—en concreto la Agencia Central de Inteligencia (CIA)—orquestó el derrocamiento del presidente guatemalteco Jacobo Arbenz, que había sido elegido legalmente. Los planes del Presidente Arbenz de reforma agraria se enfrentaron a la oposición de la United Fruit Company, una empresa estadounidense que poseía la mayoría de las tierras cultivables y las infraestructuras de Guatemala. El derrocamiento del gobierno de Arbenz destruyó la democracia en Guatemala y sentó las bases de una sangrienta guerra civil que se cobró al menos 200.000 vidas de civiles, especialmente de indígenas guatemaltecos. El golpe de 1954 marcó el comienzo de una inestabilidad en toda la región que duraría varias décadas.³⁴

Durante la década de 1980, el Gobierno de EEUU, bajo la presidencia de Ronald Reagan, que consideraba las guerras civiles en América Central como “escenarios de la Guerra Fría”, apoyó activamente a los regímenes represivos de El Salvador y Guatemala, a la vez que intentaba debilitar al gobierno socialista sandinista de Nicaragua mediante el respaldo a la Contra.³⁵ Mientras las guerras civiles causaban estragos en El Salvador y Guatemala, EEUU también financió las actividades contrainsurgentes en Honduras, que sirvió de base de operaciones para la Contra.³⁶

Además de la política exterior estadounidense, las leyes y las políticas migratorias de EEUU contribuyeron a la propagación de la violencia de las pandillas en la región:

Dado que carecían de condición legal y no veían un futuro en EEUU, muchos jóvenes en situación irregular encontraron consuelo y apoyo en las pandillas. La más infame de ellas, la Mara Salvatrucha (MS-13), fue fundada por salvadoreños en el barrio Pico-Union de Los Ángeles a mediados de la década de 1980. Cuando se aprehendió y deportó a mareros en situación irregular, la violencia de las maras

³² Rep. of the Special Rapporteur on Violence against Women, its Causes and Consequences, Addendum, Human Rights Council, 17th Sess., 2011, February 14, U.N. Doc. A/HRC/17/26/Add.2 (2011), disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/112/37/PDF/G1111237.pdf?OpenElement>.

³³ Católicas por el Derecho a Decidir & Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C. (2012, July 17). Femicide and Impunity in Mexico: A context of structural and generalized violence. Disponible en http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/CDDandCMDPDH_forthesession_Mexico_CEDAW52.pdf. (Presentado ante el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW.)

³⁴ Grim, R. (2014, July 18). Here's How The U.S. Sparked A Refugee Crisis On The Border, In 8 Simple Steps. *Huffington Post*. Disponible en http://www.huffingtonpost.com/2014/07/18/refugee-crisis-border_n_5596125.html. Véase también Schlesinger, S. (2011, June 3). Ghosts of Guatemala's Past. *The New York Times*. Disponible en http://www.nytimes.com/2011/06/04/opinion/04schlesinger.html?_r=0.

³⁵ Véase Gzesh, S. (2006, April 1). Central Americans and Asylum Policy in the Reagan Era. Disponible en <http://www.migrationpolicy.org/article/central-americans-and-asylum-policy-reagan-era>.

³⁶ Grim, Here's How The U.S. Sparked A Refugee Crisis On The Border, In 8 Simple Steps.

se exportó a El Salvador. Las redes transnacionales de las pandillas se asentaron en el país.³⁷

Durante la década de 1990, EEUU emprendió una oleada de devoluciones de pandilleros a América Central. Después de cumplir sus condenas penales en EEUU, los mareros deportados llegaron a sus países y se hicieron con el dominio de un entorno en el que prosperaba la cultura de las maras³⁸

En resumen, tanto la información recogida a lo largo de esta investigación, como las conclusiones de numerosos análisis y estudios por diversos actores sociales y académicos, indican, por un lado, que son estas circunstancias de violencia y de desprotección de condiciones básicas de vida a los NNA las que llevan a la migración de los niños, niñas y adolescentes, solos o con sus padres. Por el otro, dan cuenta que esos factores son, en la amplia mayoría de los casos, inseparables entre sí, y este aspecto es fundamental a la hora de diseñar respuestas adecuadas, integrales, eficaces, tanto a nivel local como nacional y regional. En este sentido, sin perjuicio de que en cada caso la decisión de migrar ha respondido más a uno que otro, lo cierto es que todos estos factores se encuentran presentes en prácticamente la totalidad de los casos, ya que no sólo constituyen causas estructurales de la migración en la región, sino que también es estructural la íntima vinculación entre ellas.

Es imprescindible destacar que en los países de destino también se verifican causas que contribuyen no sólo a que la migración de NNA se incremente, sino también a que ella se haga de manera irregular. Uno de estos factores es el de la presencia del trabajo infantil en áreas menos protegidas del mercado de trabajo. En tanto fenómeno global que asocia a la migración con el trabajo infantil en países de destino,³⁹ en Estados Unidos este fenómeno está presente en los ámbitos con mayor inserción de la migración irregular, como el trabajo doméstico, o la agricultura.⁴⁰ De manera complementaria, es importante señalar, como lo describe este libro, que algunas iniciativas bilaterales o regionales (como el NAFTA), han impactado también en un incremento de la migración, tanto de adultos como de familias o de NNA solos, especialmente de adolescentes y jóvenes.

En íntima relación con la situación en el país de destino—en particular, Estados Unidos—pero también con las circunstancias de vulnerabilidad en la comunidad de origen antes descrita, otro factor que complementa las causas de migración de miles de niños, niñas adolescentes mexicanos y centroamericanos, es el de la reunificación familiar. En efecto, tal como lo acreditan las entrevistas realizadas con NNA en los cinco países estudiados, así como las propias estadísticas de diversas instituciones públicas (por ejemplo, la Oficina de Reasentamiento para

³⁷ Massey, D. Children of Central American Turmoil and the U.S. Reform Impasse. Disponible en <http://www.scholarsstrategynetwork.org/page/children-central-american-turmoil-and-us-reform-impasse>.

³⁸ Grim, Here's How The U.S. Sparked A Refugee Crisis On The Border, In 8 Simple Steps.

³⁹ Véase van de Glind, H. for International Programme on the Elimination of Child Labour, International Labour Organization (2010, September). Migration and child labour - Exploring child migrant vulnerabilities and those of children left behind.

⁴⁰ Véase Human Rights Watch (HRW). (2010, May 5). Fields of Peril, Child Labor in US Agriculture. Disponible en http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/crd0510webwcover_1.pdf. Véase también HRW. (2014, May 14). Tobacco's Hidden Children, Hazardous Child Labor in United States Tobacco Farming. Disponible en http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/us0514_UploadNew.pdf.

Refugiados en Estados Unidos, o la Secretaría de Bienestar Social en Guatemala) y sin perjuicio de las lagunas y deficiencias de los datos oficiales, un porcentaje importante de los NNA que salen de sus países lo hacen por una combinación de causas asociadas a la privación de derechos sociales básicos, situaciones de violencia y abusos, y la necesidad de reencontrarse en Estados Unidos con sus padres—o uno de ellos—luego de una separación de pocos o varios años (la ausencia de los padres, a su vez, puede contribuir a que los NNA estén más expuestos a diferentes formas de violencia).

La ausencia de programas de regularización migratoria en Estados Unidos, la imposibilidad de que trabajadores y trabajadoras vean reconocido formalmente su trabajo, su presencia y sus múltiples contribuciones a la sociedad de destino, ha imposibilitado que miles de NNA puedan migrar de manera regular para reunirse con sus padres. Incluso en los casos de quienes ya tienen un permiso de residencia, las demoras, restricciones y trabas de los trámites de reunificación familiar,⁴¹ han afectado este derecho a un nivel que en muchos casos ha llevado a la decisión de que el niño o niña migre de manera irregular.

En relación con todas estas causas de la migración en la región, se ha destacado, con base en la evidencia recolectada en El Salvador, por ejemplo, que la violencia, la extrema pobreza y la reunificación familiar son los factores que tienen un rol central en las causas que llevan a los NNA a dejar sus países de origen. En particular, se subraya que la criminalidad, las amenazas de pandillas y otras formas de violencia están entre los determinantes más fuertes (llegando a más de un 60%), sin perjuicio de que en algunas áreas es la extrema pobreza la que tiene un papel medular.⁴² El informe de ACNUR (2014) también evidencia el elevado y creciente impacto de diversas formas de violencia como motor de la migración de NNA no acompañados en la región, sin perjuicio de subrayar que se trata de un fenómeno que responde a un escenario complejo y causas diversas interrelacionadas entre sí. En igual sentido, mientras se sostiene que las cuestiones de violencia, persecución, pobreza, reunificación familiar y búsqueda de trabajo, son las principales causas de la migración de NNA, se ha puntualizado que la mayoría de ellos seguramente lo hace por una combinación de esos motivos.⁴³

Es importante notar que estos factores no sólo han contribuido al incremento de la migración de NNA—solos o en familia—sino también a que un elevado porcentaje de esos flujos se produzcan de manera irregular. Frente a la búsqueda de la realización del derecho al desarrollo, a la supervivencia, a la vida y a la unidad familiar, en tanto estrategia de supervivencia frente a la vulneración de derechos fundamentales, los canales para la migración regular se han visto progresivamente limitados, como se verá más adelante discutiendo en los capítulos sobre México y los Estados Unidos. Los factores que han forzado este incremento de la migración irregular han puesto a los NNA en circunstancias cada vez más riesgosas, en las cuales han proliferado y se han fortalecido paulatinamente las redes encargadas tanto del tráfico de personas como también de trata con fines de explotación laboral o sexual.

⁴¹ Hwang, M. C. and Salazar Parreñas, R. (2010). Not Every Family: Selective Reunification in Contemporary US Immigration Laws. *International Labor and Working-Class History*, 78(01), pp. 100-109.

⁴² Kennedy, E. (2014, July). No Childhood Here: Why Central American Children are Fleeing their Homes. Disponible en

http://www.immigrationpolicy.org/sites/default/files/docs/no_childhood_here_why_central_american_children_are_fleeing_their_homes_final.pdf.

⁴³ Bhabha, J. (2014). *Child Migration & Human Rights in a Global Age*. Princeton: Princeton University Press.

En igual sentido, como ya se señaló, el estatus migratorio irregular de los padres, los obstáculos formales y/o prácticos para que obtengan una residencia, determina que para miles de NNA la unidad familiar sólo se alcance enfrentándose a crecientes retos para su vida y su integridad física y psíquica a lo largo del camino, así como a prácticas de privación de la libertad, detenciones o expulsiones arbitrarias al no tomar en consideración el interés superior del niño, entre otros. De esta manera, las situaciones de nuevas, agravadas y crecientes formas de violencia contra NNA en el tránsito, viene a complejizar aún más la situación de muchos niños y niñas que migran entre los países de la región. Así, en este contexto de privación de derechos básicos, de amenazas y abusos al derecho de los NNA a la vida, el desarrollo y la supervivencia, la alternativa de protección y ejercicio de derechos debe superar previamente no sólo la violencia creciente en el tránsito, sino también los mecanismos de persecución y sanción a la migración irregular desarrollados por los mismos Estados que contribuyen—por acción u omisión—a la creación de estas causas.

Por último, tratándose de las causas de la migración, es importante hacer mención de otra problemática que se da en los países de origen. Nos referimos a los niños, niñas y adolescentes cuyos padres han migrado a otros países de la región. Algunos capítulos de este informe dan cuenta sobre la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran muchos de estos NNA, la cual se manifiesta en términos de problemas psicológicos y otras afectaciones producto de la separación familiar, así como de abusos sufridos por parte de adultos a cargo de ellos.

Estos problemas se agravan por la ausencia o debilidad de políticas de protección adecuada y específica en los países de origen. En este contexto, caracterizado por privaciones de derechos, amenazas a su integridad física y desprotección estatal, la reunificación familiar adquiere un valor especial, aún si la migración puede acarrear nuevos riesgos a lo largo del tránsito debido a que sólo puede materializarse a través de una migración irregular cada vez más peligrosa. Como veremos en las secciones siguientes, la falta de consideración adecuada de los derechos humanos de los NNA en los contextos de países de tránsito y recepción, no hace más que agravar esta situación y contribuir a que se reproduzca día a día, afectando cada vez a más niños y niñas, y profundizando el contexto de violencia que acompaña la ruta migratoria desde sus causas hasta el camino hacia el destino.

IV. Los DDHH de NNA migrantes en países de tránsito

El creciente número de NNA que migran entre los países de la Centro y Norte América, ha ido convirtiendo progresivamente a la región en una zona de tránsito para los niños, niñas y adolescentes que, como consecuencia de las causas señaladas en la sección anterior, se ven forzados a dejar sus países de origen. Si bien es México el país de tránsito por excelencia (además de país de origen y, como luego veremos, de destino), en razón tanto de la cantidad de NNA centroamericanos como de mexicanos que atraviesan su territorio con destino a Estados Unidos, es importante notar que muchos niños y niñas también cruzan por Honduras, El Salvador y/o Guatemala a lo largo de su trayecto.

Esta migración se caracteriza por su carácter irregular, debido a los factores señalados—obstáculos a la migración regular; falta de información y sensibilización; rol creciente de las

redes de tráfico y trata de personas; factores de atracción en destino; entre otros. La vulnerabilidad en la que viven miles de niños y niñas en sus países contribuye a que este fenómeno se haya agudizado en los últimos años, y los diferentes riesgos que enfrentan los NNA en el camino en manos de diversos actores—agentes migratorios, fuerzas de seguridad, pero también de terceros, como el crimen organizado—no ha hecho más que agravar esa vulnerabilidad. Entre otros peligros, cabe mencionar cuestiones como la violencia sexual—que afecta particularmente a las niñas—a ser víctimas de trata, secuestro, robo y otros delitos; a ser detenidos y deportados arbitrariamente; a sufrir hambre, problemas serios de salud y graves accidentes en el tren—incluyendo amputaciones de sus piernas, como lo atestigua el capítulo dedicado a los NNA migrantes hondureños y muchos otros informes, notas y documentales sobre el tránsito por México.

Los capítulos referidos a la situación en México, particularmente el dedicado a su frontera con Guatemala, permite observar la función clave en materia de control de la migración que cumple el país en el contexto de la migración sur-norte. Tal como lo señalan otros informes sobre esta temática, la respuesta principal de México al fenómeno de la niñez migrante, tanto de NNA no acompañados como de quienes migran junto a sus familias, se caracteriza por la detención y devolución casi automática, en lugar de otra que ponga el énfasis en la protección de la infancia desde una perspectiva integral y centrada en los derechos de los niños, niñas y adolescentes. En la amplísima mayoría de los miles de niños o niñas que transitan por el país o incluso viven en él sin permiso de residencia (como lo evidencia el cuadro estadístico), la privación de su libertad en Estaciones Migratorias y la posterior repatriación al país de origen constituye el principio general. Estas decisiones, a su vez, se adoptan en procedimientos que no contemplan las garantías más básicas de debido proceso, incluyendo el derecho a ser oído.⁴⁴

Año	NNA detenidos	NNA deportados	Porcentual de NNA detenidos/deportados
2014	23096	18169	78.66%
2013	9893	8350	84.40%
2012	6107	5966	97.70%
2011	4160	4129	99.30%

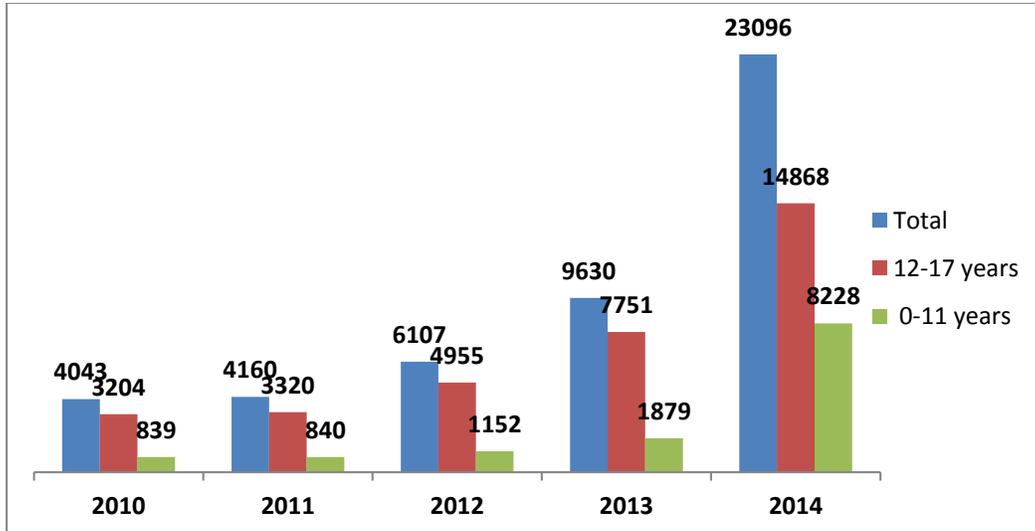
Relación entre NNA detenidos y deportados desde México hacia El Salvador, Guatemala y Honduras

Fuente: elaboración propia con base en las estadísticas oficiales
Instituto Nacional de Migración, México

Las estadísticas no solamente revelan la primacía de la detención y la repatriación como mecanismo central de la política pública de México frente al fenómeno de la niñez migrante, acompañada y no acompañada. Los datos atestiguan otros tres aspectos importantes: por un lado, el alto grado de ineficacia de esa respuesta como solución a la migración irregular de NNA en la

⁴⁴ Ceriani Cernadas, P. (coord.). (2013). *Niñez detenida: los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes en la frontera México-Guatemala*. Mexico City: Distribuciones Fontamara.

región. Segundo, el incremento notable de las prácticas de privación de la libertad de niños y niñas año tras año, y de manera destacada, con el transcurrir de los meses de 2014, lo cual permite afirmar que frente a la mayor visibilidad de la situación de la niñez migrante en Estados Unidos, la reacción estuvo—lamentablemente—en el reforzamiento de prácticas que no contribuyen a identificar soluciones sino—en algunos aspectos—han contribuido al escenario de vulnerabilidad, violencia y desprotección de derechos que hemos examinado. Y tercero, como se puede ver en el siguiente cuadro, otro dato que da cuenta de la gravedad de la situación: la edad progresivamente más temprana en que NNA emprenden el proceso migratorio. Mientras que en 2010 los NNA menores de 12 años eran 839, en 2014 la cifra alcanzó los 8.228 niños.



Fuente: Secretaría de Gobernación. Unidad de Política Migratoria.
Menores (*sic*) Migrantes.
Resumen Estadístico Mensual. Agosto 2014

De esta manera, a pesar de la reforma migratoria adoptada en mayo de 2011, tal como se explica en capítulo 6 dedicado a la frontera México-Guatemala, los NNA siguen siendo detenidos sin que se cumpla el deber de canalización a un albergue del DIF (Desarrollo Integral de la Familia), y luego repatriados arbitrariamente ya que aún no ha sido implementado un Procedimiento de Determinación del Interés Superior del Niño (DIS) que exige el artículo 74 de la ley. Algunas iniciativas normativas y operativas se han diseñado para la elaboración de un Procedimiento DIS, pero hasta la fecha de cierre de este informe—noviembre de 2014—no se había alcanzado la voluntad política y el consenso institucional necesario para su aprobación.

Los NNA solicitantes de asilo, por su parte, también se enfrentan a esta práctica generalizada de detención, así como a un procedimiento para el cual no cuentan con asesoramiento jurídico, asistencia psicológica y otros servicios que coadyuven a garantizar su derecho humano al asilo. Por ello, así como sucede con NNA víctimas de trata u otros delitos en el tránsito, el contexto de detención y ausencia de programas de protección adecuados, lleva a un alto número de repatriaciones, que puede redundar en una serie de consecuencias graves, bien por los riesgos que podrían encontrar en su país de origen, bien porque ello precisamente los conduce a volver a salir con rumbo al norte en búsqueda de una protección apropiada.

Sin perjuicio del impacto negativo que ello tiene en todos los y las migrantes y solicitantes de asilo que transitan por territorio mexicano—en especial en sus derechos, incluyendo su vida e integridad física—cuando se trata de NNA la mirada prioritaria que se centra en la seguridad y el control migratorio tiene una repercusión aún más profunda y grave, en tanto contribuye a un escenario en el cual los riesgos del tránsito se elevan. El incremento anual de la cantidad de NNA que transitan por México, así como los reiterados intentos migratorios que realizan miles de NNA con posterioridad a su repatriación, no sólo acreditan la limitada eficacia de una respuesta que no toma en cuenta aspectos estructurales que llevan a la migración. También repercute en que, por un lado, los NNA y familias recurran más a las redes de tráfico de personas con el objetivo de sortear los controles migratorios. Y por el otro, a que el tránsito se realice en contextos más peligrosos, debido a las condiciones climáticas, a la precariedad del transporte y, sobretodo, al control de ciertas regiones por parte del crimen organizado.

Por otra parte, como señalábamos, aunque México es el principal país de tránsito, los NNA también atraviesan en muchos casos el territorio de Guatemala, Honduras y El Salvador. Incluir temas como la detención, la deportación, los procedimientos arbitrarios, la falta de garantías, la invisibilidad del tema, la ausencia de información cuantitativa y cualitativa, en especial desde una perspectiva de DDHH. Los capítulos referidos a los países centroamericanos dan cuenta de una importante y preocupante invisibilidad de esta situación, la cual repercute en la ausencia de normas y programas específicos para proteger a los NNA que transitan por sus territorios.

Entre las pocas medidas que los Estados de la región han llevado adelante al respecto, y particularmente en los últimos años—con especial intensidad desde mediados de 2014—cabe mencionar los programas dirigidos a alertar a los NNA y las familias sobre los riesgos en el tránsito. Sin perjuicio de que pudieran contribuir de alguna manera a prevenir ciertas situaciones, esta clase de iniciativas están lejos de atender adecuada e integralmente los factores que llevan a los NNA a salir de sus comunidades. El contexto generalizado antes descrito—múltiples formas de violencia, exclusión social, pobreza, discriminación por diversos motivos—conforma un escenario en el cual los peligros de la ruta migratoria son un escollo a sortear en la migración como estrategia de supervivencia.

Numerosas entrevistas a NNA y sus padres realizadas en el marco de ésta y otras iniciativas dan cuenta de este dilema, es decir, de asumir los riesgos en el tránsito-irregular, debido a los factores antes señalados—ante la inminencia de un peligro más cercano, palpable y conocido que se presenta en la vida cotidiana de muchos niños y niñas en sus hogares, barrios, comunidades, escuelas y otros ámbitos.⁴⁵ De ahí que—además de las obligaciones concretas de cada país (México en especial) en materia de derechos de los NNA—la situación verificada en el tránsito lleva nuevamente a la necesidad imperiosa de un abordaje regional, estructural e integral, y por ende a comprender que el reforzamiento del control migratorio y la sanción a la irregularidad no parece ser una solución adecuada a este complejo y multidimensional fenómeno.

⁴⁵ Véase *Forced From Home*, p. 7.

V. Violaciones a los derechos de NNA en países de destino

En la región, Estados Unidos es, indudablemente, el principal país de destino de los NNA migrantes no acompañados, de los que migran con sus familias, así como de sus padres—cuando migran solos. De todas maneras, es importante destacar que México es también un país receptor de migración tanto de adultos como NNA, principalmente de Guatemala, como se describe en capítulo 6 relativo a la frontera sur mexicana. Asimismo, tanto Honduras, como El Salvador y Guatemala, son también países receptores de población migrante. Por ello, sin perjuicio que aquí nos detendremos especialmente en la situación existente en Estados Unidos, y en menor medida en México, algunas referencias son válidas para todos los países en tanto destino de migrantes, y en el informe completo pueden examinarse con mayor detalle los desafíos que están presentes en cada uno de los países.

A. Estados Unidos

Las estadísticas existentes en Estados Unidos sobre los NNA en el contexto de la migración evidencian la relevancia del tema y su impacto en la vida—y los derechos—de millones de familias y/o de NNA migrantes en diferentes categorías. Uno de esos datos indica el crecimiento del número de niños y niñas que han migrado al país de manera no acompañada.

País	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
El Salvador	1.221	1.910	1.394	3,314	5.990	16.404
Guatemala	1.115	1.517	1.565	3,835	8.068	17.057
Honduras	968	1.017	974	2,997	6.747	18.244
México	16.114	13.724	11.768	13,974	17.240	15.634

* Hasta el mes de septiembre de 2014

NNA no acompañados, según año fiscal y nacionalidad (2009-2014)

Fuente: Departamento de Seguridad Nacional (DHS);

<http://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children>

En cuanto a los diferentes desafíos en materia de derechos humanos de los NNA en el contexto de la migración en Estados Unidos que han sido identificados en el marco de esta investigación, se destacan aquellos vinculados a: (1) las prácticas de deportación de NNA no acompañados, de las familias o bien de los padres de niños nacidos en el país; (2) la detención de NNA y/o familias; (3) las garantías procesales que rigen en cada caso—tanto en los procesos sancionatorios como en los que se resuelve el otorgamiento o no de un status regular; y (4) los procedimientos de reunificación familiar. Por ello, se hará una descripción breve de cada uno de estos retos, desagregando el análisis, cuando corresponda, según la categoría de NNA involucrada.

1. Devoluciones, repatriaciones, deportaciones

En esta materia, las principales preocupaciones—evaluadas de manera detallada en los diferentes capítulos referidos a la situación en Estados Unidos—se podrían sintetizar en: las relativas a los NNA no acompañados de nacionalidad mexicana; las vinculadas a los NNA migrantes—mayoritariamente centroamericanos—que son expulsados en caso de no lograr ganar su caso a través de uno de los mecanismos previstos en la legislación; y los referidos a los NNA de nacionalidad estadounidense cuyos padres son deportados.

Además de la repatriación desde la frontera o el interior del territorio, Estados Unidos ha contribuido a la formación y el fortalecimiento de las fuerzas de seguridad de México a fin de que detengan la migración antes de poder cruzar esa frontera. Lo mismo ha hecho en Honduras y otros países, con el objetivo de detener la migración. Esta clase de respuestas no tienen ningún impacto en las causas que motivan la migración de los NNA, y de ahí su ineficacia. Al contrario, pueden exacerbar las condiciones de peligro en el que están esos NNA, en particular a lo largo del tránsito, así como exponerlos a situaciones en las que se les vulnera el principio de no devolución.

Respecto de NNA no acompañados, un problema generalizado está en las prácticas de devolución de los NNA de nacionalidad mexicana. Antes del año 2008, la gran mayoría de los niños mexicanos no acompañados que eran detenidos al tratar de entrar a los Estados Unidos eran repatriados directamente a México desde la frontera, sin que existiera un mecanismo de seguridad que evitara el retorno de estos niños con necesidades de protección internacional.⁴⁶ En el año 2008, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la reautorización de la Ley para la Protección de Víctimas de la Trata Humana (*Trafficking Victims Protection Reauthorization Act* o TVPRA). La TVPRA, entre otras disposiciones, creó un sistema de selección destinado a detener la repatriación inmediata de los niños mexicanos no acompañados que corren riesgo de convertirse en víctimas de trata de personas o de persecución, así como de aquellos niños cuya edad aún no les permite tomar una decisión independiente en cuanto a su regreso a México.

Sin embargo, a pesar del mecanismo de seguridad creado por la TVPRA para los niños mexicanos no acompañados, la gran mayoría de ellos siguen siendo objeto de repatriación inmediata con base en la presunción de que no necesitan protección internacional. En el año fiscal 2013, la Oficina de Aduanas y Protección de Fronteras (CBP, por sus siglas en inglés) detuvo a 17.240 niños mexicanos no acompañados; sin embargo, solo evaluó y colocó en custodia federal a 740 de ellos.⁴⁷

Las cifras expresan con claridad lo que los defensores y defensoras vienen argumentando desde hace varios años: los funcionarios de la Oficina de Aduanas y Protección de Fronteras no tienen la experiencia, la formación ni tampoco el mandato institucional para llevar adelante un

⁴⁶ Thompson, A. (2008, September 1). A Child Alone and Without Papers, A report on the return and repatriation of unaccompanied undocumented children by the United States, p. 25. Disponible en http://www.aecf.org/m/resourcedoc/CPPP-A_Child_Alone_and_Without_Papers-2008.pdf.

⁴⁷ Las estadísticas de la Oficina de Reubicación del Refugiado muestran que en el año fiscal 2013, de los 24, 668 niños no acompañados bajo su custodia, solo 3% (740) eran de nacionalidad mexicana. Véase Office of Refugee Resettlement, Unaccompanied Children's Services. General Statistics about UAC. Disponible en https://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/orr/uac_statistics.pdf.

procedimiento y adoptar decisiones sobre la base de la protección de NNA. Por ello, la distinción que efectúa la legislación respecto de los NNA mexicanos—que permiten la repatriación en la frontera—imposibilita la identificación de los niños que—con base en la TVPRA—no deberían ser repatriados directamente desde la frontera, y no se puede adoptar una decisión independiente para rechazar sus aplicaciones para ingresar. Ello sin dudas afecta el derecho a una adecuada evaluación y, por ende, a una determinación del interés superior del niño.⁴⁸

La deficiente puesta en práctica de las disposiciones de la de la ley TVPRA de los Estados Unidos en cuanto a los niños mexicanos genera preocupaciones graves, dada su impacto en los derechos de estos NNA, incluyendo su derecho a la vida y a la integridad física, la protección contra la explotación y la trata de personas, etc. Los niños mexicanos no acompañados que son repatriados desde la frontera no tienen la oportunidad de hablar con un juez de inmigración, ni tienen acceso a un debido proceso legal a fin de determinar si reúnen o no los requisitos para alguna clase de permiso temporal o definitivo (“alivio migratorio”), o si tienen necesidades de protección internacional. Por otra parte, estos niños no tienen derecho a un abogado mientras los funcionarios de la CBP realizan el proceso de selección, aun cuando sus respuestas a las preguntas realizadas por los mismos determinará si se les evaluará en los Estados Unidos, si se les transferirá a la Oficina de Reasentamiento para Refugiados (*Office of Refugee Resettlement* o ORR) para ser parte de un proceso legal donde puedan pedir algún status migratorio regular, o si se les regresará inmediatamente a México.

Los NNA no acompañados provenientes de México y América Central bajo custodia de la ORR también confrontan el peligro potencial de ser enviados de vuelta a sus países de origen. Ya sea que se encuentren en custodia federal, o que se sean canalizados a su familia, es necesario que los niños no acompañados puedan defenderse adecuadamente contra los cargos de entrada irregular a los Estados Unidos y eviten ser considerados “expulsables”. Una vez iniciado el proceso de expulsión, es posible que se les ofrezca ayuda de inmigración, suspensión temporal de su expulsión, orden de expulsión, o el regreso voluntario a sus países sin una futura multa de inmigración.

En estos casos, Estados Unidos no toman en cuenta los aspectos de reunificación familiar. Incluso los niños que se reunifican con su familia, al ser canalizados desde el ORR; algunas veces después de años de separación, se enfrentan a una separación potencial dependiendo del resultado de sus casos de inmigración. Un juez de inmigración puede ordenar que se expulse a un niño y el Departamento de Seguridad Nacional (DHS, por sus siglas en inglés) puede ejecutar dicha expulsión, sin tener en cuenta si esta orden puede traer consigo la separación de sus padres (una segunda separación, con el efecto traumático que ello podría tener). El DHS tiene autoridad para suspender dicha expulsión y en algunos casos acuerda no expulsar a un niño cuyos padres viven en los Estados Unidos.

⁴⁸ Véase *Forced From Home*, pp. 22-23. Véase también, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (2014, June). Findings and Recommendations Relating to the 2012 – 2013 Missions to Monitor the Protection Screening of Mexican Unaccompanied Children Along the U.S.-Mexico Border, p. 5. Disponible en http://americanimmigrationcouncil.org/sites/default/files/UNHCR_UAC_Monitoring_Report_Final_June_2014.pdf. (Se planteando que los funcionarios de la Oficina de Aduanas y Protección de Fronteras continúan suponiendo la “ausencia de las necesidades de protección” de los niños mejicanos no acompañados, en lugar de “imponer” las necesidades de protección como exige la ley.)

Sin embargo, esta decisión queda a la absoluta discreción del DHS. No existe el *derecho* o la *garantía* de que se pueda quedar con su familia y el hecho de tener familia en los Estados Unidos, por sí mismo, no facilita una vía hacia el estatus regular. Los padres pueden presentar una petición a favor de sus hijos solamente si los mismos tienen el tipo de estatus migratorio que les permita hacerlo.⁴⁹ Estas serias limitaciones están vinculadas con un problema de fondo: la ausencia de un Procedimiento de Determinación del Interés Superior del Niño, el cual debería aplicarse a todos los casos de NNA no acompañados que llegan a territorio estadounidense, así como evaluaciones del interés superior en todo procedimiento migratorio que pudiera afectar los derechos de NNA migrantes e hijos/as de migrantes.

Finalmente, con relación a los NNA estadounidenses cuyos padres son migrantes, el principal problema está en las separaciones familiares como consecuencia de las decisiones de deportación de los padres, sin tener en consideración los derechos—como el derecho a la unidad familiar—de sus hijos nacidos en el país—y por ende, de nacionalidad estadounidense. En este contexto, es importante señalar que el problema no está solamente en que la decisión sobre la deportación de un padre no toma en cuenta adecuadamente los derechos de NNA que puedan estar en juego en el caso. Tampoco se prevé la participación de esos NNA en el procedimiento, negando así uno de los principios medulares en la materia: el derecho a ser oído. Como se explica detalladamente en capítulo 11 referido a la separación familiar (elaborado por Women's Refugee Commission), cuando se toman decisiones en cuanto a detener o deportar a los padres, los jueces de inmigración y los funcionarios del DHS no tienen en cuenta el bienestar del niño. Numerosos informes y artículos han resaltado el efecto devastador de la aplicación de las leyes de inmigración en niños con ciudadanía estadounidense, cuyos padres han sido detenidos y/o deportados. Cuando los padres son deportados, los niños pueden sufrir problemas de salud mental, de inestabilidad financiera y pueden tener un bajo rendimiento escolar.⁵⁰

Las estadísticas existentes revelan la extensión y por ende, el impacto, de este tipo de prácticas. Cada año, aproximadamente 152,000 niños con ciudadanía estadounidense pierden uno de los padres porque son deportados.⁵¹ Aún más, una cifra estimada de 4.5 millones de niños estadounidenses viven con un padre indocumentado, lo que les coloca en riesgo de perder a sus padres por motivo de deportación.⁵² En el 2013 solamente, el DHS deportó 368,644 individuos⁵³; de acuerdo con el DHS, 72,410 de ellos eran padres de niños con ciudadanía estadounidense.⁵⁴ Miles de niños que pierden a sus padres por motivo de deportación ingresan al sistema de

⁴⁹ Véase Treacherous Journey, pp. 54, 56.

⁵⁰ Véase Dreby, J. (2012, January). How Today's Immigration Enforcement Policies Impact Children, Families, and Communities: A View from the Ground, pp. 9-14. Disponible en <http://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/2012/08/DrebyImmigrationFamiliesFINAL.pdf>.

⁵¹ Cervantes, W., & Gonzales, R. (2013, October 17). The Cost of Inaction, Why Children Can't Wait for Immigration Reform, p. 2. Disponible en <http://firstfocus.org/resources/report/cost-inaction/>.

⁵² Passel, J., & Cohn, D. (2011, February 1). Unauthorized Immigrant Population: National and State Trends, 2010. Disponible en <http://www.pewhispanic.org/2011/02/01/unauthorized-immigrant-population-brnational-and-state-trends-2010/>.

⁵³ Véase Immigration and Customs Enforcement. (2013, December 19). ICE announces FY 2013 removal numbers. Disponible en <http://www.ice.gov/news/releases/ice-announces-fy-2013-removal-numbers>.

⁵⁴ Véase Foley, E. (2014, June 25). Deportation Separated Thousands of U.S.-Born Children from Parents in 2013. *Huffington Post*. Disponible en http://www.huffingtonpost.com/2014/06/25/parents-deportation_n_5531552.html?utm_hp_ref=tw.

adopción temporal de los Estados Unidos, a pesar de que tienen padres u otros miembros de la familia dispuestos a cuidar de ellos.

2. Detenciones y medidas alternativas

Cuando la CBP detiene a los niños, los coloca bajo detención a corto plazo a los efectos de su procesamiento y análisis. Las condiciones de detención de la CBP en lo que se refiere a los niños se encuentra por debajo de lo que requiere ley federal y sin dudas contradice los estándares internacionales que prohíben la privación de la libertad de NNA por razones de índole migratoria. Esta afectación del derecho a la libertad se ve agravada en ocasiones debido a prácticas arbitrarias relativas a las condiciones de detención, tales como privarlos de agua, comida y la atención médica necesaria.⁵⁵ Además, algunos funcionarios de la CBP abusan verbal, física o sexualmente de los niños, en violación flagrante de la ley y los derechos fundamentales de NNA.⁵⁶

Los NNA no acompañados centroamericanos y, en pocos casos, los mexicanos que no sean repatriados desde la frontera, son canalizados por CBP a la custodia de la ORR del Departamento de Salud y Servicios Humanos, que es la entidad de bienestar infantil federal. La ORR no detiene a los niños por razones punitivas, sino más bien que actúa como el proveedor de atención a los niños no acompañados hasta que puedan reunirse con sus familias u otras personas de acogida apropiadas. Existe la disponibilidad de atención a largo plazo para aquellos niños que no tengan familia en los Estados Unidos u otra posible persona de acogida. Sin embargo, luego de un período de tiempo corto, la ORR devuelve el 90% de los niños bajo su custodia a familiares en los Estados Unidos.⁵⁷

La ORR ha mejorado significativamente el tratamiento y las condiciones de los niños no acompañados, como es por ejemplo el incremento del uso de hogares de acogida temporal y otros servicios. No obstante, la ORR continúa ubicando algunas de sus instalaciones en lugares remotos, lejos de servicios legales. En este punto, es importante recordar que aún cuando sean canalizados a sus familias, el procedimiento que podría derivar en su deportación continúa, y de ahí la necesidad de acceder a esta clase de servicios. La ORR también aboga por el uso de instalaciones grandes que tienden a una lógica de institucionalización inapropiada. Asimismo, como se analiza con profundidad en el libro, la ORR no cuenta con un sistema de control independiente para verificar las condiciones y el tratamiento de los niños en estas instalaciones.

CBP también detiene a niños y niñas que llegan con sus familias y coloca a muchas de estas familias en centros de detención. Desde el 2009, EEUU prácticamente ya no estaba deteniendo a

⁵⁵ Véase *Forced From Home*, p. 21; Office of the Inspector General, Department of Homeland Security. (2010, September). *CBP's Handling of Unaccompanied Alien Children* (hereinafter "OIG Report"), pp. 21-24. Disponible en http://www.oig.dhs.gov/assets/Mgmt/OIG_10-117_Sep10.pdf.

⁵⁶ Véase ACLU Border Litigation Project, Americans for Immigrant Justice, Esperanza Immigrant Rights Project, Florence Immigrant and Refugee Rights Project, & National Immigrant Justice Center. (2014, June 11). *Complaint Regarding the Systemic Abuse of Unaccompanied Immigrant Children by U.S. Customs and Border Protection*. Disponible en <http://www.acluaz.org/sites/default/files/documents/DHS%20Complaint%20re%20CBP%20Abuse%20of%20UICs.pdf>.

⁵⁷ Véase *Treacherous Journey*, p. 76.

familias en resultado a la incidencia sostenida de las organizaciones de sociedad civil y presión al tema de parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que visibilizaron las necesidades de las familias y las horribles condiciones en las que se encontraban detenidas. No obstante, cuando se vio un aumento de 11,000 a 60,000 familias percibidas en el 2013, el DHS volvió a implementar la detención de familias en centros grandes de detención, encarcelando hasta 2,500 individuos a la vez. La falta de servicios médicos, psicosociales, alimentos que enferman a los niños y las familias, el abuso verbal por parte del personal del centro de detención, y las normas inhumanas, como por ejemplo, el no dejar que un bebé gatee, dan cuenta de las arbitrariedades y vulneraciones de derechos que caracterizan a estos centros de detención.

EEUU no solo detiene a familias, si no también acelera los procesos de deportación de estas familias detenidas. Los niños, las niñas, y sus familias reciben una orden de deportación directamente de los centros de detención, a veces si haberse presentado ante un juez de inmigración. Adicionalmente, EEUU generalmente no entrevista por separado a los NNA que viajan con sus familias a fin de evaluar si tienen necesidad de protección, lo cual puede conllevar el riesgo a que el niño o la niña regresen a una situación de persecución, tortura, o grave daño, en violación al derecho a la no devolución (*non-refoulement*).

En definitiva, como se describe con mayor detalle en este informe, las existentes alternativas a la detención de NNA y familias no sólo han sido insuficientes para evitar la privación de la libertad de miles de NNA y familias en manos del CBP. También, como se ha verificado desde mediados de 2014, existen medidas regresivas que afectan de manera particular el derecho a la libertad de NNA y familias migrantes y solicitantes de asilo.

3. Remedios de inmigración y garantías de debido proceso en los procedimientos referidos a NNA

Los NNA migrantes no cuentan con leyes sustantivas significativas en el sistema de inmigración de los Estados Unidos.⁵⁸ Tampoco existe una norma que establezca un Procedimiento de Interés Superior del Niño, y por lo tanto, en los procesos las autoridades no se ven obligadas a adoptar decisiones con base en ese principio. Igualmente, sin perjuicio de la firma pero no ratificación de la Convención sobre Derechos del Niño por parte de EEUU, es importante destacar que tanto el gobierno federal como todos los Estados han aceptado la necesidad de determinar el interés superior del niño en las decisiones que los afectan, particularmente a través de los tribunales.⁵⁹

A pesar de que la ORR designa defensores de los derechos de la infancia a un número mayor de casos de niños no acompañados, los NNA migrantes (acompañados o no) no tienen derecho a un abogado ni a un tutor que vele por sus intereses, necesidades. Las garantías y derechos en los procedimientos para los NNA migrantes que sí existen en el sistema de inmigración son totalmente insuficientes.

⁵⁸ Véase Treacherous Journey, pp. 72-79.

⁵⁹ Child Welfare Information Gateway (U.S. Department of Health & Human Services & Administration for Children & Families). (2012, November). Determining the Best Interests of the Child. Disponible en https://www.childwelfare.gov/pubPDFs/best_interest.pdf.

A modo de ejemplo, se debería permitir que todos los NNA migrantes solicitaran asilo en un ambiente no adverso fuera de los tribunales, pero en estos momentos únicamente los niños no acompañados pueden hacerlo. Los NNA migrantes deberían tener derecho a procedimientos que se adecuaran a sus condiciones y necesidades como niños. La “orientación” o lineamientos no obligatorios para los jueces en cuanto a la colocación de los niños no acompañados en los procesos de expulsión, y para los funcionarios de inmigración sobre la importancia de entrevistar a los niños adecuadamente, no son aplicables. Los que los niños necesitan son normas obligatorias para proteger sus derechos en cada etapa del proceso, sobre la base de los principios y derechos de la niñez, tal como se describe en capítulo 10 sobre Alivio de Inmigración y Derechos Procedimentales de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes).

Las opciones vigentes para obtener alguna clase de permiso (“alivio inmigratorio”) para los niños migrantes no son suficientes, y exigen que se cumplan una serie de requisitos. En particular, los niños pueden reunir los criterios para asilo según el Estatus Especial para Jóvenes Inmigrantes (*Special Immigrant Juvenile Status*, SIJS), una visa T para víctimas de trata de personas, o una visa U para víctimas de algunos delitos que ayuden en la aplicación de la ley y en la investigación o procesamiento del delito.

Sin embargo, tanto para los niños como para los adultos de América Central ha sido considerablemente difícil obtener asilo. A partir de la crisis de los refugiados de la década de 1980, EEUU se ha resistido a reconocer la condición de refugiados de los centroamericanos. Se estima que entre 1981 y 1990, un millón de salvadoreños y guatemaltecos emprendieron el peligroso viaje a través de México para llegar a EEUU con el fin de ponerse a salvo de la violencia y la represión de la guerra civil y la inestabilidad.⁶⁰ Sin embargo, el gobierno de Reagan se negó a reconocer la violencia que estaba teniendo lugar en América Central. El Departamento de Estado de EEUU intervino activamente en los casos de asilo de centroamericanos, negó masacres bien documentadas en El Salvador y restó importancia al genocidio de la población indígena en Guatemala.⁶¹ El hecho de que el Gobierno calificara a estos refugiados de “migrantes económicos”⁶² influyó en la decisión de los jueces de inmigración de negarles el asilo.⁶³

⁶⁰ Véase Gzesh, S. (2006, April 1).

⁶¹ Lastra, P. (2014, August 11). Who Counts as a Refugee in US Immigration Policy—and Who Doesn't. *The Nation*. Disponible en <http://www.thenation.com/article/180929/who-counts-refugee-us-immigration-policy-and-who-doesnt>.

⁶² La pobreza por sí misma no es un factor para otorgar la condición de refugiado, ya que la definición de refugiado requiere un temor a la persecución por motivos específicos—raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a determinado grupo social. EEUU ha empleado el término “migrante económico” para distinguir entre los refugiados de buena fe, que merecen la protección para refugiados, y las personas que intentan inmigrar para mejorar su calidad de vida, quienes, de acuerdo con las leyes vigentes, no tienen derecho a protección si entran al país por medios irregulares. No obstante, esta distinción es engañosa debido a las múltiples razones para la migración que se entremezclan con frecuencia—como la violencia, la pobreza, la exclusión social y otras razones que se analizan en esta introducción y a lo largo de este libro. En el caso de los niños, la exclusión social—especialmente respecto a la privación de educación, atención sanitaria, alimentos u otros aspectos de los derechos del niño a la integridad y el desarrollo físicos—pueden fundamentar una solicitud de la condición de refugiados y deben tenerse en cuenta para respetar el derecho a la no devolución. Véase Comm. on the Rights of the Child, *General Comment No. 6 (2005), Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin*, 39th Sess., 2005, May 17 – June 3, U.N. Doc. CRC/GC/2005/6 (2005, Sept. 1), disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/438/05/PDF/G0543805.pdf?OpenElement>. Calificar de migrantes económicos a los centroamericanos que huyeron de la violencia despiadada de las guerras civiles y la represión de la

Los agentes de la patrulla fronteriza también trataron a los refugiados centroamericanos como refugiados económicos. Los funcionarios de inmigración los hacinaron en centros de detención y—en lugar de darles la oportunidad de recibir asesoramiento legal o informarles de la posibilidad de solicitar la condición de refugiados—les presionaron para que aceptar “regresar voluntariamente” a sus países de origen.⁶⁴ Al final, hizo falta una demanda colectiva nacional, *American Baptist Churches v. Thornburgh*,⁶⁵ para obligar al Servicio de Inmigración y Naturalización a cambiar su estrategia con los solicitantes de asilo centroamericanos, reconsiderar solicitudes de asilo político denegadas y permitir solicitudes fuera de plazo de personas que habían tenido miedo de presentarlas. En el texto del acuerdo judicial de 1991 se afirmó que las consideraciones sobre política exterior y control de fronteras no constituyen factores adecuados para determinar la elegibilidad legal para recibir asilo.⁶⁶ Aunque el acuerdo ofreció una segunda oportunidad a algunos, la mayoría de los salvadoreños y guatemaltecos se quedaron en situación irregular porque las políticas estadounidenses con respecto a ellos “oscilaban entre el control agresivo y la adaptación humanitaria, [lo que los dejó por lo tanto] sin ningún tipo de reconciliación permanente”.⁶⁷ En lo que respecta a la oleada actual de migrantes centroamericanos, a pesar de su contribución a la propagación de la violencia de las pandillas en la región, EEUU continúa resistiéndose a reconocer a los centroamericanos como refugiados, especialmente como solicitantes de asilo por temor a la violencia de las pandillas.

Sin embargo, sólo una forma de ayuda de inmigración—SIJS—exige que el tribunal tenga en cuenta el interés del niño. Otras formas de ayuda de inmigración, en especial el asilo, se interpretan o aplican en un sentido restrictivo, negando así la protección y el tratamiento debido a los NNA. Además, la interpretación de la definición de refugiado es inconsistente con la definición internacional. Por otra parte, algunos niños podrían no ser considerados para recibir protección, pero aún así podrían correr peligro de sufrir daños u otros abusos si se les regresa a sus países, y esto debería tomarse en cuenta tanto en la normativa como en los procedimientos.⁶⁸ Estos NNA se encuentran en riesgo de expulsión hacia las mismas circunstancias peligrosas de las cuales huyeron, agravando nuevamente la vulnerabilidad a la que se hacía alusión al comienzo de esta introducción.

década de 1980 y principios de la década de 1990 y a los que escaparon de la violencia que sufrían en sus hogares o a manos de las pandillas malinterpreta claramente las condiciones en la región y se ha usado para justificar el uso de medidas punitivas de control migratorio en respuesta a la migración irregular.

⁶³ En 1984, por ejemplo, se concedió asilo a menos del 3% de los salvadoreños y guatemaltecos que lo solicitaron.

“Ese mismo año, la tasa de aprobación para los iraníes fue del 60%, del 40% para los afganos que huían de la invasión soviética y del 32% para los polacos”. Véase Gzesh, S. (2006, April 1).

⁶⁴ Gzesh, S. (2006, April 1).

⁶⁵ *American Baptist Churches, et al., v. Richard Thornburgh, et al.*, 760 F. Supp. 796 (N.D.Cal. 1991).

⁶⁶ Blum, C., (1991). The Settlement of *American Baptist Churches v. Thornburgh*: Landmark Victory for Central American Asylum-Seekers. *International Journal of Refugee Law*, 3(2). Véase también, Gzesh, S. (2006, April 1).

⁶⁷ Meade, E. (2014, July 25). Lessons from the Last Central American Refugee Crisis. *Times of San Diego*. Disponible en <http://timesofsandiego.com/opinion/2014/07/25/lessons-last-central-american-refugee-crisis/>.

⁶⁸ Véase Treacherous Journey, pp. 56-59.

4. El derecho a la vida familiar

Existen límites importantes para la reunificación familiar a través del sistema de inmigración familiar vigente. En primer lugar, los padres de Centroamérica cuentan con opciones limitadas en cuanto a obtener una visa de empleo para ellos mismos y para sus familias. Ello se debe a prejuicios de las leyes de inmigración de los Estados Unidos hacia diversas categorías de trabajadores (tales como trabajadores domésticos, trabajadores de la industria de servicios, trabajadores agrícolas) y a favor de trabajadores llamados “altamente cualificados” o de las industrias técnicas.

En segundo lugar, el mismo sistema de inmigración tiene restricciones con respecto a quién puede conferir estatus a quién y en cuanto al límite sobre las solicitudes residencia que los Estados Unidos otorgará por país. Los nacionales estadounidenses que tengan 21 años de edad pueden presentar la solicitud a favor de sus padres y hermanos, pero los estadounidenses que sean menores de edad no pueden hacerlo. Los estadounidenses y los padres con residencia legal permanente pueden presentar la solicitud en favor de sus hijos, pero algunos solicitantes tienen que esperar años debido al límite que existe por país en cuanto al número de solicitudes de residencia permanente que se otorga cada año. Esta limitación da cuenta que el derecho a la vida familiar no tiene la misma protección cuando se trata de personas extranjeras, incluso si los que hacen la solicitud tienen residencia permanente o han adquirido la nacionalidad. Ello constituye no sólo una práctica discriminatoria sino también un factor que contribuye al incremento de la migración irregular y peligrosa de NNA en busca de reunirse con sus padres.

A su vez, es importante notar que los Estados Unidos no ha autorizado un programa a gran escala de regularización de inmigración desde 1986. El Programa de Legalización puesto en práctica conforme a la Ley de Reforma y Control de la Inmigración de 1986 no brindaba una vía para la regularización de los familiares inmediatos de individuos que reunían los requisitos para ser incluidos en el programa si los propios miembros de la familia no los reunían. Lo anterior conllevó a un estatus de inmigración mixto entre los miembros de la familia, lo cual se ha convertido en un problema creciente a lo largo de los años. Cuando los Estados Unidos establecieron un proceso dirigido a los familiares inmediatos que no reunían los requisitos conforme a la Ley de 1986 para regularizar su estatus, se generó un retraso considerable. Ambos problemas persisten hoy en día.⁶⁹

Sobre esta última cuestión, es importante destacar que el derecho de los NNA a no ser separado de sus padres encuentra severas limitaciones en el contexto estadounidense, si alguno de ellos está en una situación migratoria irregular. La respuesta punitiva a una infracción administrativa es considerada prioritaria al derecho a la vida familiar de un niño o niña. Este criterio se mantiene aún si el NNA es de nacionalidad estadounidense ya que, a diferencia de los demás países americanos, esa situación no es considerada suficiente para recocerles a los padres un permiso de residencia sobre la base de la unidad familiar. Si bien la reciente decisión de la administración solucionaría temporalmente el temor de expulsión de muchas familias, ello tiene tres serias limitaciones: es temporal y no les ofrece una avenida para nacionalizarse; no incluye el reingreso de quienes ya fueron deportados, separando las familias; y sigue sin considerarse un

⁶⁹ Véase Cooper, B., & O’Neil, K. (2005, August). Lessons from the Immigration Reform and Control Act of 1986, Policy Brief. Disponible en <http://migrationpolicy.org/research/lessons-immigration-reform-and-control-act-1986>.

derecho, sino una mera concesión discrecional. Ello, sin perjuicio de la posibilidad que esta limitada reforma sea posteriormente bloqueada por el Congreso, o suspendida por la próxima administración.

B. México y Centroamérica

Anteriormente se han descrito las prácticas de detención y repatriación de NNA que realiza de manera sistemática y automática México. Por ello, aquí nos centraremos en otros aspectos que afectan los derechos de NNA migrantes e hijos de migrantes, considerando a México y Centro América como zonas que también son destino de NNA y familias migrantes.

Como bien se desarrolla en los capítulos del informe dedicados a México, en particular el dedicado a la situación en el Estado de Chiapas, un número significativo de NNA migrantes e hijos de migrantes reside en México, muchos de ellos sin permiso de residencia. El Censo Nacional 2010 revela un crecimiento de casi un 100% de personas extranjeras que habitan en México. Es importante notar que de acuerdo al último Censo, de toda la población centroamericana que vive en México, casi un 80% lo hace en la ciudad de Tapachula, Región del Soconusco, Chiapas.

Uno de los problemas que afectan sus derechos son los mismos identificados en la sección de México como país de tránsito, ya que los NNA que habitan en el país de manera irregular también son sometidos a los mecanismos de detención y repatriación antes comentados. La ausencia de un Procedimiento DIS no permite dar cuenta de esa situación de forma tal de evaluar si la medida de repatriación es la más adecuada. De todas maneras, la circunstancia que el NNA sea llevado a una Estación Migratoria, luego de un control en un lugar de trabajo o en una carretera, evidencia una serie de problemas y lagunas previas en las políticas y programas existentes para la protección de los derechos de migrantes en el país, y puntualmente de los NNA.

Tal como lo describe capítulo 6 elaborado por el CDH Fray Matías de Córdova, numerosos niños y niñas migrantes se encuentran en situación de trabajo completamente inadecuadas. Por un lado, porque, según la edad de cada niño, en muchas ocasiones se trata de trabajo infantil prohibido por la legislación nacional e internacional. Por el otro, porque en todos los casos son tareas que se caracterizan por la precariedad, la informalidad y la desprotección de sus derechos. También se ha intensificado en los últimos años la problemática de la trata de personas en la región, tanto con fines de explotación laboral como sexual.

En síntesis, entre los principales retos, problemas y avances, cabe señalar los siguientes:

- Obstáculos para la regularización migratoria que afectan a los NNA migrantes con sus familias, a los hijos e hijas de migrantes, y con especial intensidad a los NNA no acompañados en situación de alta vulnerabilidad.
- Restricciones al acceso a los servicios de salud. Desde 2010, la “Cartilla de Salud del Migrante” intenta cubrir las necesidades sanitarias de los y las migrantes en el Estado de Chiapas. Sin perjuicio de ello, obstáculos prácticos, y en particular en casos de situación

migratoria irregular, la imposibilidad de afiliarse al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o al Seguro Popular, repercute en las limitaciones de este derecho que afectan de manera especial a NNA migrantes o hijas e hijos de migrantes.

- Casos de explotación laboral, condiciones laborales completamente inapropiadas para adolescente, situaciones de abusos, malos tratos, etc.
- Numerosos NNA migrantes están en situación de calle, dedicados a la venta ambulante y otras actividades en un contexto de altísima vulnerabilidad.
- Sin perjuicio de la asistencia social que brindan algunos organismos (como el DIF Tapachula a través de su Albergue de día), hay una profunda invisibilidad de la niñez migrante en los programas de protección integral de la infancia, en particular de aquellos en situación migratoria irregular.
- Niñas y adolescentes migrantes en situación de explotación sexual, particularmente en las localidades aledañas a la frontera con Guatemala.
- Ha habido varios avances para terminar con las trabas al registro de nacimiento de NNA hijos de migrantes sin permiso de residencia, que afectaban su derecho a la identidad, a un nombre y una nacionalidad. El marco jurídico federal y estatal se ha adecuado a las obligaciones internacionales, aunque se siguen presentado algunos problemas en la práctica.
- Ausencia de información cualitativa y cuantitativa sobre los NNA migrantes, sus necesidades, condiciones de vida, etc., como base para una política dirigida a proteger sus derechos.

Finalmente, es importante destacar también la importante invisibilidad de la NNA migrante así como de hijos e hijas de migrantes que viven en los países centroamericanos analizados. La situación, por ejemplo, de los NNA de origen hondureño o nicaragüense en áreas rurales de El Salvador, revela la limitadísima información existente al respecto, y, por ende, la ausencia de políticas públicas adecuadas e integrales para asegurar sus derechos.

A su vez, el análisis de la normativa y las prácticas existentes en los tres países, no indican que se hayan puesto en funcionamiento mecanismos para abstenerse de privar de la libertad a NNA migrantes en razón de su situación migratoria, así como para determinar el interés superior del niño en casos de NNA no acompañados, identificar los riesgos y vulnerabilidades de cada caso, prevenir y sancionar las situaciones de NNA migrantes víctimas de trata de personas, etc.

VI. Debilidades y limitaciones de las políticas de protección consular

Las investigaciones realizadas en los tres países centroamericanos y en México, pero también en Estados Unidos, relevan una serie de déficits importantes en lo relativo a una función central que pueden, y deben, cumplir, los países de origen de la NNA migrante y/o sus padres. Sin perjuicio de las diferencias entre cada uno de esos países, las limitaciones están dadas, por un lado, en la ausencia de una política pública con todos los elementos debidos—marco normativo, presupuesto, metas, recursos humanos capacitados debidamente, etc. Y por el otro, consecuentemente, en prácticas poco adecuadas para la protección efectiva de los derechos de NNA en el contexto de la migración en el tránsito y destino, o más precisamente, en México y Estados Unidos.

En el caso de Guatemala si bien existe una red consular importante en México (10 consulados) y en Estados Unidos (11 consulados), estas brindan sólo el servicio tradicional consular pero no existe asesoramiento ni programas para la protección de los derechos de las personas migrantes ni protocolos para la comunicación con las autoridades del país de destino en caso de violación de derechos. Lo más preocupante en estas situaciones es que las representaciones consulares de Guatemala únicamente brindan acompañamiento consular, pero no cuentan con abogados que brinden información jurídica a los connacionales en el exterior—por ejemplo, sobre los servicios de asistencia jurídica disponibles en el país, sobre los derechos que tienen, etc.—o que coadyuven a cuestionar prácticas que puedan afectar derechos de NNA—como podría ser una privación de la libertad en una Estación Migratoria de México.

En el caso de El Salvador, durante mucho tiempo las oficinas consulares salvadoreñas se dedicaron, casi exclusivamente, a proporcionar servicios consulares “tradicionales”. Es decir proporcionar documentos de identidad (pasaportes, documentos únicos de identidad y otros), procesar el registro del estado familiar (registrar los cambios familiares de los salvadoreños en el exterior) y hacer las veces de notario para oficializar documentos personales ante las autoridades del país de origen y destino de los migrantes. Desde la masacre de 72 migrantes en Tamaulipas en 2010 se inició un proceso de cambio para una atención consular comprometida con la protección de los derechos de los migrantes. En este nuevo modelo consular, la protección y de defensa de los derechos de los migrantes constituye el centro del trabajo. Sin embargo, todavía existen muchos desafíos para la aplicación práctica de este enfoque de derechos en las acciones consulares, incluyendo cuestiones como una mayor formación y sensibilización de los agentes consulares, un mecanismo de recolección de información desde una perspectiva de derechos, y un presupuesto adecuado.

La asistencia consular a NNA por parte de autoridades de Honduras, como lo revelan algunos de los capítulos del informe, presenta serios problemas. A los déficits que presentan otros países en materia de formación en derechos humanos, elaboración e implementación de una política dirigida a la protección de los y las migrantes en tránsito y destino, aquí se suman una serie de limitaciones más generales: problemas vinculados a cuestiones de presupuesto, infraestructura, tamaño del equipo de trabajo, entre otras, obstruyen de manera considerable la realización de acciones de protección consular destinada a los derechos humanos de los NNA migrantes.

El caso de asistencia consular de México es más complejo y heterogéneo. La amplia red consular desplegada progresivamente en el territorio estadounidense, así como acciones y programas específicos de protección y promoción de los derechos de sus nacionales, indican ciertas prácticas a destacar. Cabe destacar también que, a mediados de 2014, la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, con la cooperación de UNICEF, comenzó una iniciativa que podría ir en ese sentido, sobre la base de un Protocolo dedicado a la protección consular de NNA no acompañados en Estados Unidos. Resta ver si, como en los otros países, esos protocolos están secundados en un marco normativo y de política pública que le asegure efectivo cumplimiento y una clara perspectiva de derechos.

Las prácticas generalizadas de detención y repatriación de NNA y familias en México, así como las devoluciones arbitrarias de NNA mexicanos desde la frontera con Estados Unidos—previa detención en establecimientos del DHS—o las separaciones de cientos de miles de familias debido a la deportación, entre otras situaciones, no han repercutido debidamente en la reformulación de las prácticas y estrategias de asistencia consular. Estas prácticas revelan las limitaciones que aún existen en la comprensión de los derechos de NNA que están en juego en el contexto de la migración.

A este contexto se suman los propios acuerdos bilaterales de repatriación de NNA aprobados entre los países de la región—como se explica en capítulo 13 elaborado por la UNLA—cuyas lagunas en materia de derechos y garantías contribuyen a que los consulados tengan una función administrativa que en muchas ocasiones se limita a ser un gestor de una repatriación decidida. Las acciones de los Consulados no toman adecuadamente en consideración los derechos de los NNA que están en juego en cada caso, y no informan—sobre la base de información producida por organismos de protección social y de NNA en origen—de eventuales riesgos en caso que se quiera repatriar al NNA, de modo de abogar por una solución alternativa más acorde al interés superior del niño, según las circunstancias de cada caso.

Otros aspectos claves en este tema son, entre otros: (1) el rol del consulado como articulador y facilitador de redes de apoyo y la organización política de las comunidades ayudando a sus nacionales a participar y organizarse para la defensa de sus propios derechos; (2) la producción de información consular como base de sus acciones y estrategias (incluyendo su periódica evaluación y reformulación), complementando la información que deben producir otros organismos en el país de origen (los encargados de la protección de la niñez; el poder judicial, entre otros); (3) la articulación con organismos competentes en el país de origen, en particular con los encargados de la protección de la niñez, ya que las acciones consulares en el marco de un procedimiento de repatriación, o en caso que lo hubiere, de un procedimiento DIS, debe estar basada en la información producida por las agencias estatales a cargo de los derechos de NNA.

En definitiva, en este modelo consular, la protección y de defensa de los derechos de los migrantes constituye el centro del trabajo. Para ello, el diseño y construcción de instrumentos de gestión (protocolos, manuales, sistemas de base de datos, directrices, etc.) resultan claves para que el trabajo sea más eficiente. Desde ya, las políticas migratorias de los Estados de origen deben regular este rol de los consulados, a través de una legislación de protección consular adecuada y otros elementos que hacen a una política pública de garantía de derechos de NNA migrantes a través de las representaciones consulares. Ello, evidentemente, sin perjuicio de la

responsabilidad primordial que tiene en materia de derechos de NNA el Estado en cuyo territorio está el niño o la niña.

Para finalizar, es pertinente recordar la reciente decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, donde afirmó lo siguiente:

. . . debido a la especial vulnerabilidad de las niñas o niños que se encuentran fuera de su país de origen y, en especial, de aquellos no acompañados o separados, el acceso a la comunicación y asistencia consular se convierte en un derecho que cobra una especial relevancia y que debe ser garantizado y tratado de manera prioritaria por todos los Estados, en especial por las implicancias que puede tener en el proceso de recabar información y documentación en el país de origen, así como para velar por que la repatriación voluntaria únicamente sea dispuesta si así lo recomienda el resultado de un procedimiento de determinación del interés superior de la niña o del niño, de conformidad con las debidas garantías, y una vez que se haya verificado que la misma puede realizarse en condiciones seguras, de modo tal que la niña o niño recibirá atención y cuidado a su regreso.⁷⁰

VII. Ausencias y deficiencias de las políticas de retorno y reintegración adecuada

Los capítulos referidos a los países centroamericanos, así como el dedicado a la frontera norte de México, revelan una serie de problemas serios que profundizan las observaciones realizadas a las prácticas de repatriación, devolución y deportación desde México y Estados Unidos. Nos referimos a las serias deficiencias—desde una perspectiva de derechos humanos—pero también en términos de eficacia—e los programas de recepción y reintegración de los NNA migrantes no acompañados, una vez que regresan (generalmente, de manera forzada) a sus comunidades de origen.

Los principales problemas identificados podrían resumirse en los siguientes aspectos:

- Los países de origen no tienen políticas de retorno y reintegración adecuada, en especial desde una perspectiva de derechos.
- No existen políticas dirigidas a vincular las acciones de recepción y reintegración con las políticas públicas que deben revertir las causas estructurales que llevan a migrar a los NNA, familias y/o los padres.
- No hay mecanismos adecuados para prevenir situaciones de violencia que pudieran afectar la vida e integridad física de los NNA que son retornados, proteger a NNA que hayan sido víctimas de la violencia y otros delitos conexos, así como evitar que vuelvan a migrar o cruzar la frontera—lo que usualmente sucede en circunstancias más vulnerables y riesgosas que la vez anterior.

⁷⁰ Rights and Guarantees of Children in the Context of Migration and/or in Need of International Protection, Advisory Opinion OC-21/14, Inter-Am. Ct. H.R. (ser. A) No. 21, ¶¶ 127-128 (2014, August 19). Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_eng.pdf.

- Varias iniciativas desarrolladas se han limitado a gestionar la recepción de NNA y, hasta cierto alcance, a su entrega a familiares, pero en la casi totalidad de los casos, sin políticas, programas y acciones posteriores que acompañen un real proceso de reintegración social como solución inmediata y duradera.
- Existe un importante déficit de articulación entre los organismos públicos—desde los consulados en otros países, a los organismos de protección social y otros en origen—que deberían estar a cargo de una política integral de reintegración en casos de devolución de NNA sobre la base del interés superior del niño.
- Hay una considerable carencia de políticas de producción periódica de información fiable que permita diseñar y/o reformular programas de reintegración adecuados, en el contexto de una política más amplia que atienda las causas de la migración de NNA.
- Los países carecen de programas específicos suficientes para el seguimiento de NNA que ya han migrado y que han sido devueltos, a fin de apoyarlos social y psicológicamente.
- Algunas iniciativas interesantes en materia de reintegración de los NNA devueltos están en manos de organizaciones de la sociedad civil, como lo describe capítulo 12 elaborado por KIND; pero estas iniciativas no están planteadas adecuadamente, o no son lo suficientemente abarcadoras, como para abordar las necesidades de todos los menores repatriados a un país en particular country, y no se han replicado en la región.
- Pese a que la entrega de los NNA a sus familiares es una parte importante de los programas de reintegración, los países no han diseñado respuestas a los miles de casos en los que los padres de esos NNA viven en Estados Unidos de manera irregular, factor que incide en muchos casos a que los NNA vuelvan a migrar luego de ser entregados a otros familiares.
- Los Programas de retorno y reintegración requieren una más sólida base normativa, que garantice un enfoque de derechos, un presupuesto adecuado, organismos responsables y su respectiva articulación, organismos públicos de derechos humanos a cargo del monitoreo de su implementación, entre otros.

En México, El Salvador y Guatemala existen ciertos niveles de articulación y de apoyo para el momento de la entrega de NNA migrantes deportados, pero todavía no se tiene una estrategia desarrollada y es clara la falta de medidas efectivas que aseguren su reasentamiento y reintegración duradera en sus países de origen. Los países deben desarrollar una propuesta de política respecto de las personas migrantes que han sido o van a ser deportadas desde los países de destino para fortalecer la posibilidad de que esa reintegración en la sociedad contemple opciones de soluciones duraderas, en particular para los NNA, lo cual debe necesariamente contemplar incluir a los NNA migrantes como un grupo en situación de especial vulnerabilidad y que por lo tanto requiere de medidas específicas y de restablecimiento de derechos. Esto.

La reintegración de los NNA a los países de origen no puede consistir en una gestión del traslado, la recepción y, a veces, entrega a familiares. Desde una perspectiva integral y de derechos, la reintegración es el retorno a una vida de ejercicio efectivo de derechos, de oportunidad de desarrollo adecuado, sin discriminación por motivo alguno, sin violencia que afecte sus vidas. La ausencia de políticas en este sentido, con este alcance y enfoque, es lo que hace verdaderamente grave la falta de Procedimientos de Determinación del Interés Superior del Niño en países como México y Estados Unidos. Esta ausencia, junto a un accionar consular severamente limitado, y, ya en origen, los déficits en cuestiones de reintegración—y detrás de ello, de atención a las causas de la migración—conforman el panorama que está detrás de las principales afectaciones a los derechos de NNA en el contexto de la migración (en particular los que se quedan al migrar sus padres, así como quienes migran solos o en familia).

VIII. Iniciativas bilaterales y regionales: enfoques limitados y sin perspectiva de derechos

Al comenzar esta introducción hemos planteado que el fenómeno de la niñez en el contexto de la migración en Centro y Norte América es, por esencia, un tema de índole regional. De ahí que cualquier abordaje que pretenda identificar las respuestas adecuadas, eficaces y legítimas, debe contener de manera imprescindible un enfoque regional. Es decir, de asegurar el involucramiento individual, colectivo y entrelazado de los cinco países más afectados. Es por esta razón capítulo 13 de este informe está dedicado a evaluar lo que han hecho los Estados a nivel internacional, en especial en los planos bilateral y regional. Y el diagnóstico es igual de preocupante que a nivel nacional.

Los acuerdos bilaterales y regionales que hasta el momento han aprobado en la región en el ámbito migratorio (incluyendo en el ámbito de la Conferencia Regional de la Migración), han omitido compromisos y temas esenciales para un abordaje adecuado e integral al fenómeno de la niñez y la migración, sobretodo desde un enfoque de derechos humanos. Por un lado, como ya se señaló, no incluye obligaciones concretas para los países de tránsito y destino en materia de derechos y garantías de los NNA en el marco de procedimientos migratorios. Los acuerdos no incluyen ni la prohibición de detención, ni garantías fundamentales de debido proceso, ni el deber de un procedimiento de determinación del interés superior. Por el otro, estos acuerdos no han fijado el compromiso de los países de origen a diseñar e implementar políticas de reintegración adecuada, en coordinación con los demás países. A ello se le suma el hecho que los convenios firmados, además de sus limitaciones de contenido de derechos, carecen de mecanismo de seguimiento y exigibilidad.

La mayoría de estos acuerdos consisten en iniciativas que han priorizado aspectos de gestión y logística de la repatriación, en lugar de una protección sustantiva de derechos, y por ende la búsqueda de soluciones de fondo. Aun así, es importante notar que algunos de los capítulos, como el de Honduras o el de la frontera norte de México, dan cuenta que en muchas ocasiones no se cumplen siquiera esos aspectos logísticos—como los referidos al horario y otras formalidades a satisfacer en las repatriaciones de NNA—lo cual redundará aún más en el nivel de vulnerabilidad de los niños y niñas a la afectación de sus derechos.

Por otra parte, una serie de acuerdos de naturaleza diferente, impactan en el fenómeno de la migración, de adultos y NNA. En efecto, capítulo 13 también analiza convenios e iniciativas

regionales de índole económica y securitaria que tienen consecuencias directas e indirectas en este escenario. En este sentido, se examina cómo algunas iniciativas en materia de integración económica no han hecho otra cosa que profundizar las causas de la migración en la región, al ampliar las brechas y disparidades dentro y entre los países.

De igual manera, las iniciativas promovidas en el ámbito de la seguridad han tenido dos importantes efectos. Por un lado, en niveles más altos de securitización ligados también a procesos de desigualdad y exclusión de amplios sectores sociales en los países de origen. Y por el otro, de manera creciente, a una militarización de las fronteras y un reforzamiento del control migratorio. Ello ha derivado, entre otras consecuencias, en el incremento drástico de los riesgos en el tránsito, las prácticas de detención, rechazo en frontera y repatriación arbitrarias, así como en el fortalecimiento de diferentes redes del crimen organizado.

En definitiva, a lo largo de este libro es posible evidenciar de manera detallada que estamos ante un contexto marcado por cuatro graves falencias que constituyen a un escenario generalizado de privación de derechos básicos de los NNA en el contexto de la migración, con particular intensidad en los NNA no acompañados: (1) la falta de atención a las causas estructurales de la migración; (2) la prioridad de la lógica de control migratorio por sobre los derechos de los NNA y, en muchos casos, el derecho de refugiados; (3) la ausencia de programas de reintegración adecuados, que conducen nuevamente al punto de partida, aunque en una fase en la que las causas pueden estar más acentuadas—por ejemplo, en materia de represalias contra los NNA o incremento de los riesgos a asumir en el tránsito; y (4) la falta de respuestas integrales a nivel regional desde una perspectiva de derechos, desarrollo humano, derecho humanitario y derecho internacional de refugiados.

Todas las recomendaciones están incluidas al final de este libro. Para ver la versión completa de las recomendaciones, puede consultar <http://cgrs.uchastings.edu/Ninez-Migracion-DerechosHumanos>.

Capítulo 1 Niños en fuga: niños no acompañados que huyen de El Salvador, Guatemala, Honduras y México y la necesidad de protección internacional

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

I. Introducción

Este capítulo ofrece una descripción general de las recientes conclusiones y recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) respecto a los niños migrantes no acompañados que llegan a Estados Unidos desde América Central y México.¹ Como se describió anteriormente, el ACNUR desempeña un papel clave en la protección de estos niños, especialmente de los que huyen de la persecución y la violencia. En este capítulo se describen las circunstancias de los niños no acompañados que llegan a Estados Unidos, y se describen las conclusiones del ACNUR—basadas en entrevistas a 404 niños no acompañados de El Salvador, Guatemala, Honduras y México—en relación con la protección de las necesidades de estos niños. Aunque la decisión de los niños de huir se basa en múltiples razones, el estudio del ACNUR demuestra inequívocamente que una proporción significativa de los niños desplazados, entre ellos más de la mitad de los entrevistados, podrían tener necesidades de protección internacional que deben abordarse de manera específica y teniendo en cuenta sus intereses. Sin embargo, en los mecanismos establecidos actualmente para estos niños persisten muchas deficiencias en términos de protección. Con el objetivo de abordar estas deficiencias, este capítulo concluye con varias recomendaciones principales para las autoridades nacionales y regionales.

II. El ACNUR y los niños no acompañados y separados

El ACNUR es la única organización internacional e intergubernamental de las Naciones Unidas (ONU) a la cual la Asamblea General de la ONU ha confiado la responsabilidad de proveer protección internacional a los refugiados y a otras personas de interés y de buscar permanentemente soluciones a sus problemas, junto con los gobiernos.²

¹ Este capítulo es una adaptación del informe del ACNUR de 2014, Niños en fuga: Niños no acompañados que huyen de América Central y México y la necesidad de protección internacional (en adelante “Niños en fuga”). Disponible en

http://www.unhcrwashington.org/sites/default/files/ACNUR_Niños%20en%20fuga_Resumen%20ejecutivo_Marzo%202014.pdf. Se puede consultar Niños en fuga y otra información sobre niños no acompañados en <http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/ninos/>. Los nombres de los niños cuyos comentarios se incluyen en este capítulo se han cambiado para proteger su confidencialidad; la edad y los países de origen son reales.

² Los deberes y responsabilidades del ACNUR están consagrados en el Estatuto de la Oficina del ACNUR, Resolución de la Asamblea General 428(V), UN Doc. A/RES/428(V) (14 de diciembre de 1950), disponible en <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html>; la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, 28 de julio de 1951, 189 U.N.T.S. 137 (en adelante “Convención de 1951”), disponible en <http://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>; Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, 31 de enero de 1967, 606 U.N.T.S. 267 (en adelante “Protocolo de 1967”), disponible en <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>. El único propósito del Protocolo de 1967 fue universalizar la definición de refugiado al eliminar cualquier referencia temporal o geográfica a la II Guerra Mundial contenida en la

El ACNUR provee protección internacional y asistencia directa a los refugiados alrededor del mundo en 125 países. Con más de 60 años de experiencia en la supervisión del sistema de protección a refugiados sobre la base de tratados internacionales, el ACNUR ha recibido en dos ocasiones el Premio Nobel de la Paz por su trabajo con y para los refugiados. El ACNUR trabaja en estrecha colaboración con los gobiernos y otros para asegurar que la *Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados* y su *Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados* sean honrados y que las políticas de migraciones nacionales y regionales sean sensibles a las potenciales necesidades de protección de todos los individuos. Un elemento esencial de la protección internacional de los refugiados—y el mandato del ACNUR—es proveer a los refugiados protección por asilo, asegurar que sus derechos humanos sean respetados y salvaguardar el principio fundamental de no devolución: la prohibición del retorno de cualquier refugiado al lugar en donde él o ella se encuentra en peligro.³ El ACNUR no podría llevar a cabo sus labores esenciales sin el apoyo, la cooperación y la participación de países de todo el mundo.

La protección de los niños es una prioridad del ACNUR a nivel mundial, regional y nacional.⁴ El ACNUR ha reconocido durante mucho tiempo el derecho de los niños y de las niñas a solicitar asilo por su cuenta y su vulnerabilidad inherente—en especial aquellos niños y niñas no acompañados o que han sido separados de sus familias.⁵ El ACNUR reconoce desde hace tiempo

definición original de la Convención de 1951 y por el contrario incorpora por referencia todas las disposiciones sustanciales de la Convención de 1951.

³ Artículo 33 de la Convención de 1951.

⁴ Véase ACNUR (26 de junio de 2012). Un marco para la protección de los niños (en adelante “Marco para la protección de los niños”). Disponible en <http://www.refworld.org/docid/4fe875682.html>. (Afirma “el carácter fundamental de la protección de los niños en la labor del ACNUR”). El Marco para la protección de los niños también subraya el principio fundamental de “no causar daño” en el trabajo con niños, lo que lleva a tener en cuenta “la familia del niño, su cultura, situación social y establecer[án] conductas, procedimientos y programas de manera que no pongan al niño en riesgo” (Marco para la protección de los niños, página 16). Véase también ACNUR (febrero de 1997). Directrices sobre políticas y procedimientos relativos al tratamiento de niños no acompañados solicitantes de asilo (en adelante “Directrices sobre niños no acompañados”). Disponible en <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3360.html>; ACNUR (mayo de 2008). Directrices para la determinación del interés superior del niño (en adelante “Directrices sobre el interés superior”), página 17. Disponible en <http://www.refworld.org/docid/48480c342.html>. (Señala que “[e]s responsabilidad de los Estados el promover el establecimiento y la implementación de sistemas de protección del niño de conformidad con sus obligaciones internacionales” y que “[u]n sistema integral de protección del niño comprende leyes, políticas, procedimientos y prácticas dirigidas a prevenir y actuar de manera efectiva ante el abuso, el trato negligente, la explotación y el trato violento al niño”); ACNUR (22 de diciembre de 2009). Directrices de protección internacional No. 8: Solicitudes de asilo de niños bajo los artículos 1(A)2 y 1(F) de la Convención de 1951 y/o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados (en adelante “Directrices sobre asilo de niños”). Disponible en <http://www.refworld.org/docid/4b2f4f6d2.html>.

⁵ El ACNUR define a los niños no acompañados como todos los niños menores de 18 años que han sido “separados, tanto de sus progenitores, como del resto de sus parientes y que no se hallen al cuidado de un adulto que, por ley o costumbre, sea el responsable de ello”, mientras que los niños separados han sido “separados de ambos progenitores, o de su previo cuidador por ley o costumbre, pero no necesariamente de otros parientes” (Directrices sobre el interés superior, página 8). Para los fines de este capítulo, el término “niños no acompañados” se utiliza en referencia a los niños tanto no acompañados como separados, a menos que se indique lo contrario. De manera similar, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Estados Unidos consideran que toda persona menor de 18 años es un niño, aunque, en algunos casos, se denominan adolescentes a los niños de entre 12 y 17 años, una denominación que no afecta a las cuestiones analizadas en este capítulo.

que ciertas formas de persecución que afectan específicamente a los niños pueden dar lugar a una solicitud de protección para refugiados. La principal preocupación del ACNUR es que las necesidades de protección internacional de todos los niños no acompañados y separados sean evaluadas de manera coherente y apropiada y que, una vez identificadas, tengan acceso total para solicitar y recibir protección internacional teniendo en cuenta su edad y experiencias y respetando sus intereses.⁶ Un objetivo fundamental es asegurar que todas “las niñas y los niños están protegidos contra toda forma de violencia, abuso, abandono y explotación”.⁷ Todas las acciones ejecutadas con respecto a los niños refugiados deben estar guiadas por el principio que “los derechos humanos del niño, en particular sus mejores intereses, han de recibir consideración primordial”.⁸

“Cada Estado debería promover el establecimiento y la puesta en práctica de sistemas de protección del niño conformes con sus obligaciones internacionales y a los cuales los niños sometidos a su jurisdicción deberían tener acceso sin discriminación”.⁹ Además, la *Convención sobre los Derechos del Niño*, el marco fundamental internacional para los derechos y la protección de los niños, presta especial atención a la protección de las necesidades de niños privados de su entorno familiar y de niños refugiados o solicitantes de asilo, y declara que todas las disposiciones de la Convención se aplican sin discriminación a todos los niños bajo la jurisdicción de un Estado.¹⁰

Muchos niños no acompañados huyen de sus países de origen en el contexto de movimiento migratorios mixtos, que incluyen tanto personas que necesitan protección internacional como migrantes que no necesitan dicha protección. El número de refugiados y solicitantes de asilo constituye una parte relativamente pequeña del movimiento mundial de personas y, dada su

⁶ Las Directrices sobre niños no acompañados constituyen una guía integral sobre los procedimientos para recibir, identificar y proteger a los niños no acompañados y separados que llegan a un país en busca de refugio y subrayan que “[a] los niños no acompañados solicitantes de asilo, en virtud de su vulnerabilidad, no se les debería negar el acceso al territorio” (Directrices sobre niños no acompañados, página 1). Los niños siempre deben poder acceder a procedimiento de asilo, independientemente de su edad. Los niños que solicitan asilo, especialmente si no están acompañados, tienen derecho a atención y protección especiales. Véanse en general las Directrices sobre asilo de niños (en las que se analiza un método “que tenga en cuenta los intereses del niño” para entrevistar y evaluar las necesidades de protección internacional de los niños).

⁷ Marco para la protección de los niños, página 19.

⁸ ACNUR (1994). Los niños refugiados: Directrices sobre protección y cuidado, página 19. Disponible en <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3470.html>.

⁹ Marco para la protección de los niños, página 15.

¹⁰ Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante “CDN”), 20 de noviembre de 1989, 1577 U.N.T.S. 3, disponible en <http://www.refworld.org/docid/3ae6b38f0.html>. La CDN consagra cuatro principios fundamentales: en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño (Art. 3); no habrá distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño (Art. 2); los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida y garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño (Art. 6); y se debe garantizar a los niños el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan les afectan, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño (Art.12). La CDN incluye entre los derechos fundamentales del niño la necesidad de protección frente al abuso, la explotación, el abandono y la importancia del desarrollo físico e intelectual del niño, y subraya las necesidades especiales de los niños no acompañados que podrían necesitar protección internacional. El Salvador, Guatemala, Honduras y México han firmado la CDN.

vulnerabilidad, “han de adoptarse algunas medidas para establecer sistemas de ingreso que permitan identificar a las personas recién llegadas necesitadas de protección internacional y para brindarles soluciones apropiadas y diferenciadas”.¹¹

De acuerdo con estas prioridades y por ser un elemento esencial de su labor relacionada con los niños, la Oficina Regional del ACNUR para Estados Unidos y el Caribe en Washington, D.C. (ACNUR Washington) realizó una investigación en profundidad de las posibles necesidades de protección internacional de los niños no acompañados de El Salvador, Guatemala, Honduras y México que llegan a Estados Unidos o se encuentran en este país.

III. Niños no acompañados que llegan a Estados Unidos

Desde 2008, el ACNUR ha registrado un número creciente de solicitantes de asilo –tanto de niños como de adultos– de El Salvador, Honduras y Guatemala que presentan solicitudes de asilo en toda la región de las Américas.¹² En conjunto, México, Panamá, Nicaragua, Costa Rica y Belice registraron un incremento del 435% en el número de solicitudes de asilo presentadas por ciudadanos de estos tres países entre 2008 y 2012. Estados Unidos registró el número más grande de la región, ya que recibió el 85% de todas las solicitudes de asilo presentadas por ciudadanos de estos tres países en 2012. El número de adultos que afirmaron tener miedo de volver a sus países de origen a funcionarios del Gobierno a su llegada a un punto de entrada o cuando fueron aprehendidos por las autoridades migratorias en la frontera o cerca de la frontera meridional de Estados Unidos aumentó notablemente de 5.639 en el año fiscal 2009 a 36.174 en el año fiscal 2013;¹³ el 75% de este aumento correspondió a personas procedentes de El Salvador, Honduras, Guatemala y México.¹⁴

¹¹ ACNUR (febrero de 2011). La protección de refugiados y la migración mixta: El Plan de Acción de los 10 Puntos, página 12 (en adelante “Plan de los 10 Puntos”). Disponible en <http://www.refworld.org/docid/4d9430ea2.html>. Esta edición contiene el Plan de Acción de los 10 Puntos original e identifica y analiza las mejores prácticas en todo el mundo en relación con cada uno de los 10 puntos del Plan. El Plan de los 10 Puntos “es una herramienta desarrollada por el ACNUR para ayudar a los gobiernos y a otras partes interesadas a incorporar las consideraciones de protección de los refugiados en las políticas migratorias” (Plan de los 10 Puntos, página 8). Es significativo que el Plan de los 10 Puntos contiene toda una sección sobre “sistemas de protección de la infancia” además de una sección sobre la identificación de mujeres y niñas en situación de riesgo y otra sobre la protección de las víctimas de trata (*Id.*, páginas 152-168). El informe se concentra en las razones esgrimidas por los niños para huir y cualquier tipo de daño que temieran sufrir o hubieran sufrido en sus países de origen. En el informe no se pudieron incorporar preguntas específicas sobre aspectos de la trata sexual o laboral o la identificación de posibles víctimas de trata. Es más, el informe solo está compuesto de los relatos de niños cuya aprehensión interrumpió sus trayectos hasta Estados Unidos, lo que significa que podrían estar abocados a la trata, pero aún no eran conscientes de ello. Estos factores justifican la necesidad de seguir investigando las cuestiones relacionadas con la trata en relación con los niños desplazados de estos cuatro países.

¹² Véase en general ACNUR Base de datos de estadísticas sobre población. Disponible en http://popstats.unhcr.org/?_ga=1.143814012.896502820.1389886259. En 2008, el número total de solicitudes de asilo de personas procedentes de El Salvador, Guatemala y Honduras en Belice, Costa Rica, México, Nicaragua y Panamá fue 155. Esta cifra aumentó a 486 solicitudes en 2010 y volvió a aumentar a 830 solicitudes en 2012.

¹³ Véase en general ACNUR Base de datos de estadísticas sobre población. Disponible en http://popstats.unhcr.org/PSQ_RSD.aspx.

¹⁴ El año fiscal de Estados Unidos transcurre del 1 de octubre al 30 de septiembre todos los años; por lo tanto, el año fiscal 2012 comenzó el 1 de octubre de 2011 y terminó el 30 de septiembre de 2012.

¹⁵ Dentro de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (Customs and Border Protection, CBP) de Estados Unidos, la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos (U.S. Border Patrol, USBP) es la agencia responsable de examinar

A partir de octubre de 2011, el Gobierno de Estados Unidos registró un aumento especialmente drástico—conocido habitualmente como “la oleada”—en el número de niños no acompañados que llegaban a Estados Unidos procedentes de El Salvador, Guatemala y Honduras.¹⁵ En conjunto, el número total de niños no acompañados de estos tres países aprehendidos por las autoridades de la CBP pasó de 4.059 en el año fiscal 2011 a 10.433 en el año fiscal 2012, y se multiplicó por más del doble una vez más en el año fiscal 2013 para llegar a 21.537.¹⁶

A lo largo de un período aún más largo, ha estado llegando a Estados Unidos un número tremendo de niños de México y, aunque en el año fiscal 2013 se estaba cerrando la brecha, el número de niños procedentes de México continúa superando con creces al número de niños de cualquiera de los tres países centroamericanos. Por ejemplo, en el año fiscal 2011, se aprehendieron 13.000 niños mexicanos, lo que aumentó a 15.709 en el año fiscal 2012 y alcanzó los 18.754 en el año fiscal 2013.¹⁷ A diferencia de los niños no acompañados que llegan a Estados Unidos de otros países,

y procesar a las personas que han entrado o intentado entrar a Estados Unidos de manera ilegal evadiendo un punto de entrada legítimo, y la Oficina de Operaciones sobre el Terreno (Office of Field Operations, OFO) es responsable de examinar y procesar a las personas que quieren entrar a Estados Unidos por un punto de entrada legítimo. Estas cifras han sido recopiladas de múltiples fuentes, como las estadísticas no oficiales de la USBP y la OFO, que fueron compartidas con el ACNUR para este estudio.

¹⁵ Para obtener más información sobre las prácticas de vigilancia y las obligaciones de control migratorio de Estados Unidos, véase el capítulo 9 sobre niños no acompañados en la frontera de Estados Unidos con México. Para ver un análisis de la ley aplicable y los acuerdos bilaterales respecto a la retorno a salvo de estos niños, véase el capítulo 12 sobre repatriación y reintegración. En ambos capítulos se identifican aspectos problemáticos significativos relacionados con el trato apropiado, el examen y la protección de dichos niños por parte de funcionarios del Gobierno.

¹⁶ Las estadísticas específicas por países de la USBP para los años fiscales 2011 y 2012 (Niños no acompañados (0-17 años) Aprehensiones: Del año fiscal 2008 al año fiscal 2012) estuvieron disponibles anteriormente en el sitio web de la CBP y fueron citadas recientemente en varios informes acerca de los niños no acompañados. Véase, por ejemplo, Women’s Refugee Commission. (2012). Obligados a partir: Los niños perdidos de Centroamérica (en adelante “Obligados a partir”). Disponible en <http://womensrefugeecommission.org/forced-from-home-press-kit>; Center for Gender and Refugee Studies y Kids in Need of Defense. (2014). Un camino arriesgado: Niños, niñas y adolescentes migrantes navegando el sistema de inmigración de los Estados Unidos. Disponible en http://www.uchastings.edu/centers/cgrs-docs/traacherous_journey_cgrs_kind_report.pdf. El total anual de aprehensiones de menores y adultos por la USBP para los años fiscales 2012 y 2013 se puede consultar ahora a través de los siguientes recursos: USBP (2012). USBP Sector Profile – Fiscal Year 2012 (Oct. 1st through Sept. 30th). Disponible en <http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/U.S.%20Border%20Patrol%20Fiscal%20Year%202012%20Sector%20Profile.pdf>; USBP. (2013). USBP Sector Profile – Fiscal Year 2013 (Oct. 1st through Sep. 30th). Disponible en <http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/U.S.%20Border%20Patrol%20Fiscal%20Year%202013%20Profile.pdf>.

¹⁷ Las estadísticas específicas por países de la USBP para los años fiscales 2011 y 2012 (Niños no acompañados (0-17 años) Aprehensiones: Del año fiscal 2008 al año fiscal 2012) estuvieron disponibles anteriormente en el sitio web de la CBP y fueron citadas recientemente en varios informes acerca de los niños no acompañados. El total anual de aprehensiones de menores y adultos por la USBP para los años fiscales 2012 y 2013 se puede consultar ahora a través de los siguientes recursos: USBP (2012). USBP Sector Profile – Fiscal Year 2012 (Oct. 1st through Sept. 30th). Disponible en <http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/U.S.%20Border%20Patrol%20Fiscal%20Year%202012%20Sector%20Profile.pdf>; USBP. (2013). USBP Sector Profile – Fiscal Year 2013 (Oct. 1st through Sep. 30th). Disponible en <http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/U.S.%20Border%20Patrol%20Fiscal%20Year%202013%20Profile.pdf>.

como El Salvador, Guatemala y Honduras, la mayoría de estos niños fueron devueltos inmediatamente a México después de no más de uno o dos días bajo la custodia de las autoridades estadounidenses.¹⁸

Número de aprehensiones de niños no acompañados que llegan a Estados Unidos¹⁹						
País	Año fiscal 2011		Año fiscal 2012		Año fiscal 2013	
	USBP*	OFO**	USBP	OFO	USBP	OFO
El Salvador	1.394	58	3.314	123	5.990	230
Guatemala	1.565	43	3.835	80	8.068	194
Honduras	974	25	2.997	94	6.747	308
México²⁰	11.768	1.232	13.974	1.735	17.240	1.514
Todos los demás	355	361	361	540	788	811
TOTAL	16.056	1.719	24.481	2.572	38.833	3.057
*U.S. Border Patrol (USBP), **Office of Field Operations (OFO)						

Adicionalmente, en el año fiscal 2014, la Patrulla Fronteriza aprehendió a 68.631 niños no acompañados.²¹ Esta cifra incluye 16.404 niños de El Salvador, 17.057 niños de Guatemala, 18.244 niños de Honduras, y 15.634 niños de México aprehendido en la frontera sur.²² En vista del aumento marcado y constante de las solicitudes de asilo de estos cuatro países, el ACNUR ha estado examinando la evolución de los daños que están experimentando los niños y los adultos en

¹⁸ Para obtener más información sobre trato diferentes que los funcionarios de fronteras de Estados Unidos dan a los niños no acompañados mexicanos, véase el capítulo 9, sobre niños no acompañados en la frontera de Estados Unidos con México.

¹⁹ En esta cuadro se presentan las estadísticas recopiladas de múltiples fuentes de la USBP; las cifras totales anuales para los años fiscales 2012 y 2013 se pueden consultar a través de las siguientes fuentes: USBP (2012). USBP Sector Profile – Fiscal Year 2012 (Oct. 1st through Sept. 30th). Disponible en <http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/U.S.%20Border%20Patrol%20Fiscal%20Year%202012%20Sector%20Profile.pdf>; USBP. (2013). USBP Sector Profile – Fiscal Year 2013 (Oct. 1st through Sep. 30th). Disponible en <http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/U.S.%20Border%20Patrol%20Fiscal%20Year%202013%20Profile.pdf>. El resto de las cifras de la USBP y la OFO que se citan se basan en estadísticas no oficiales compartidas con el ACNUR para este estudio.

²⁰ La CBP informa del número de aprehensiones, pero no del número de niños aprehendidos. Dado que la CBP devuelve a México a la mayoría de los niños mexicanos no acompañados y separados directamente en la frontera, a diferencia de los procedimientos para los niños no acompañados de países no colindantes, cierto porcentaje, cuyo número se desconoce, de las aprehensiones de la CBP corresponde a los múltiples intentos que podría hacer un niño mexicano para ingresar a Estados Unidos en un año. Por consiguiente, se desconoce la cifra exacta de niños mexicanos que han sido aprehendidos en determinado año.

²¹ USBP. (2015). USBP Sector Profile – Fiscal Year 2014 (Oct. 1st through Sept. 30th). Disponible en <http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/USBP%20Stats%20FY2014%20sector%20profile.pdf>.

²² USBP. (2015). United States Border Patrol Southwest Border Sectors. Disponible en http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/BP%20Southwest%20Border%20Family%20Units%20and%20UAC%20Apps%20FY13%20-%20FY14_0.pdf.

algunas partes de América Central y México, con el fin de entender más a fondo y demostrar la medida en que estos daños—como la escalada de la violencia como consecuencia de los actores armados criminales, y la incapacidad creciente de los gobiernos de estos países para erradicar esta tendencia creciente, resarcir los daños cometidos y proteger a los demás frente a ellos—generan preocupaciones en materia de protección internacional.

Un estudio en concreto, *Desplazamiento forzado y necesidades de protección, generados por nuevas formas de violencia y criminalidad en Centroamérica*, demuestra la violencia y los disturbios predominantes, perniciosos y a menudo incontrolables en la región, cometidos por actores armados del crimen organizado, como las pandillas.²³ Es probable que las víctimas de estos actores criminales sufran un alto nivel de daño, privación de la vida y la libertad; y que el Estados no pueda ofrecer la protección individual necesaria, especialmente en las áreas más afectadas. La violencia en estos países influye en todos los aspectos de las sociedades, y las violaciones de los derechos humanos que se derivan de esta violencia van acompañadas de una falta de protección del Estado.

El estudio sobre *Desplazamiento forzado y necesidades de protección* extrae una serie de conclusiones especialmente pertinentes para las preocupaciones sobre los niños que se analizan en este capítulo. Por ejemplo, en el estudio se explica que el crimen organizado (CO) “comprende toda una estructura organizada y coordinada entre sí, que incluye redes de narcotráfico, pandillas, maras y grupos criminales, que operan desde el nivel local hasta el transnacional”. Se descubrió que estas organizaciones criminales cuentan con sistemas funcionales para ejercer control sobre territorios estratégicos y sus actividades generan desplazamiento forzado, lo que “se evidencia con mayor intensidad en los últimos 3 años”. El aumento de la presencia y los efectos negativos del crimen organizado “se evidencia por medio de las extorsiones, asesinatos, reclutamiento forzoso, control estratégico de territorios, el temor generalizado en la población, el aumento de los índices de violencia (históricamente elevados en estos países) y la colusión y el debilitamiento de las estructuras de los Estados”, lo que se “ve reflejado en el aumento de los índices de violencia (homicidios, criminalidad) precisamente en las zonas de impacto y zonas de riesgo ante el accionar del CO”.²⁴

²³ Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes (CIDEHUM) por encargo del ACNUR (mayo de 2012). *Desplazamiento forzado y necesidades de protección, generados por nuevas formas de violencia y criminalidad en Centroamérica* (en adelante “Desplazamiento forzado y necesidades de protección”). Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8932.pdf?view=1>. Véase también, por ejemplo, ACNUR (31 de marzo de 2010). Nota de orientación sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con las víctimas de pandillas organizadas (en adelante “Nota de orientación sobre pandillas organizadas”). Disponible en <http://www.refworld.org/docid/4bb21fa02.html>; ACNUR (julio de 2011). *Living in a World of Violence: An Introduction to the Gang Phenomenon*. Disponible en <http://www.refworld.org/docid/4e3260a32.html>.

²⁴ *Desplazamiento forzado y necesidades de protección*, páginas 5-6. El estudio señala además que “[e]l número total de refugiados y solicitantes de asilo centroamericanos (principalmente de Guatemala, El Salvador y Honduras) si bien ha aumentado en los últimos años, representa sólo una porción de la población que se ha desplazado y que podría necesitar protección internacional. Esta tendencia podría intensificarse a causa de problemas de seguridad y de violencia generados por el accionar del CO” (*Desplazamiento forzado y necesidades de protección*, página 5). Véase también WRITENET (encargado por el ACNUR). (2008). *Centroamérica (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua): Patrones de violaciones de los derechos humanos* (en adelante “Patrones de violaciones de los derechos humanos”). Disponible en <http://www.refworld.org/docid/48ad1eb72.html>. (Analiza el aumento de la violencia de maras en la región y las “pruebas de que algunas pandillas son parte de redes transnacionales, que

En el estudio se observa una “falta de infraestructura y empoderamiento de autoridades locales de Migración y Policía...en su labor de control y protección de personas víctimas y personas vulnerables a ser captadas por el CO”, y se concluye que los “mecanismos nacionales de protección resultan incipientes e insuficientes”.²⁵ Se reconoce que esta falta de protección efectiva existe “no por falta de voluntad política de los Estados, sino por la mayor presencia del CO y la violencia generada por su accionar”.²⁶ También hay evidencia de que actores criminales no estatales altamente organizados han captado y corrompido a actores estatales en muchas áreas, lo que ha creado “zonas de impunidad”. Estos países no carecen de la voluntad política general para abordar el rápido avance de la violencia y la corrupción del Estado, pero, en el mejor de los casos, sus mecanismos de protección son débiles y a menudo ineficaces.²⁷

Resulta llamativo que el estudio sobre *Desplazamiento forzado y necesidades de protección* concluya que “se debe entender que el CO tiene un accionar y alcance transnacionales...y no intervenir solamente como si se tratase de un problema de delincuencia nacional limitado a un enfoque de soberanía nacional; esta falta de visibilidad del fenómeno puede colaborar con el fortalecimiento del CO y su mayor diseminación e impunidad en toda la región”.²⁸ En el estudio sobre *Desplazamiento forzado y necesidades de protección* se identifica a los niños no acompañados como una de las poblaciones más vulnerables a los elementos del crimen organizado, y se afirma que las necesidades de protección internacional “están relacionadas con la salvaguarda de sus vidas e integridad personal”.²⁹

utilizan modernas formas de comunicación para participar en actividades delictivas organizadas, tales como el narcotráfico y la trata de personas”).

²⁵ Desplazamiento forzado y necesidades de protección, página 8.

²⁶ Desplazamiento forzado y necesidades de protección, página 6.

²⁷ Desplazamiento forzado y necesidades de protección, página 7.

²⁸ Desplazamiento forzado y necesidades de protección, página 10. Existen opiniones diferentes acerca del carácter “transnacional” de las pandillas. Aunque algunos han concluido que lo son (*por ejemplo*, Desplazamiento forzado y necesidades de protección y Patrones de violaciones de los derechos humanos), otros han observado que la mayor parte de las pandillas no son transnacionales (por ejemplo, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD)) (septiembre de 2012). Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe: Una evaluación de las amenazas (en adelante “Delincuencia organizada transnacional”) páginas 13 y 28. Disponible en <http://www.unodc.org/toc/es/reports/TOCTACentralAmerica-Caribbean.html>), y todavía hay otros que han concluido que existe la necesidad de determinar el grado de transnacionalidad con que operan las pandillas (*por ejemplo*, Congressional Research Service (CRS) (2014). Gangs in Central America, página 20. Disponible en <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34112.pdf>).

²⁹ Desplazamiento forzado y necesidades de protección, página 8. En el estudio se destaca la preocupación de que “[l]as necesidades de protección internacional de las víctimas como refugiados no están siendo evaluadas bajo la óptica de los instrumentos internacionales aplicables, invisibilizándose cada vez más el desplazamiento forzado generado por el CO y la situación de las personas necesitadas de protección internacional”, y se ofrecen varios ejemplos esenciales de estas deficiencias como: “En algunas solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, las autoridades de los Estados receptores no están considerando al CO como agente de persecución, sino como un agente delincencial común. . . [e]n otros casos. . . se ve al mismo como delincuencia común nacional o local, invisibilizando o desconociendo su carácter de Crimen Organizado Transnacional. . . . En general, en algunos Estados existen dificultades para establecer el vínculo causal entre el temor fundado de persecución por el accionar del CO y uno de los motivos de la definición de refugiado de la Convención de 1951 (es decir, raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas). . . Lo propio sucede respecto del entendimiento si existe o no protección nacional y por qué ésta no está disponible o no resulta efectiva” (*Id.*). En el estudio también se reconocen los acontecimientos positivos en México y Costa Rica que ofrecen formas

Los capítulos sobre Honduras, El Salvador, Guatemala y México de este libro confirman estas conclusiones, e ilustran aún más las razones para el aumento de la migración de niños de estos países.³⁰ Aunque las circunstancias cambian en función del país, la inestabilidad, la violencia y la falta de disponibilidad de protección del Estado son factores impulsores fundamentales de la migración de niños.

Por lo tanto, a pesar de las diferencias en las situaciones de cada uno de los países de procedencia de los niños, el denominador común básico es que está llegando un gran número de niños no acompañados de estos cuatro países a la frontera meridional de Estados Unidos. La Oficina del ACNUR en Washington intentó establecer la conexión entre las conclusiones de los estudios recientes sobre la violencia y la inseguridad crecientes en la región y las posibles necesidades de protección internacional de estos niños, partiendo de sus propias experiencias y sus motivos para huir, y con este objetivo realizó entrevistas individuales en profundidad con 404 niños no acompañados.

complementarias de protección, pero se advierte que estas formas “no deben ser utilizadas como sustituto o en detrimento del reconocimiento de las necesidades de protección internacional de quienes califican válidamente como refugiados, incluyendo cuando sea procedente los casos de personas víctimas del CO”. (*Id.*). En el estudio señala además que “las personas que abandonan el país a raíz de situaciones de desprotección frente al CO, al ser deportados o expulsados se convierten en personas aún más vulnerables al accionar del CO, en tanto pueden volver a sufrir las mismas situaciones de violencia que generaron su salida inicial del país” (*Id.*, página 7). En el informe sobre Delincuencia Organizada Transnacional, la ONUDD también señala algunos puntos pertinentes, entre ellos que los “grupos territoriales [pandillas] parecen estar involucrados en el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas y el tráfico de armas de fuego”, y que para abordar eficazmente la violencia de los actos armados del crimen organizado, “los gobiernos nacionales necesitan desarrollar capacidades para afirmar su control sobre la totalidad de sus territorios y consolidar la democracia a través de la justicia” (Delincuencia organizada transnacional, página 5). En un estudio reciente del servicio de investigación del Congreso de Estados Unidos se identifican aspectos fundamentales que merecen ser explorados en más profundidad, algunos de los cuales subrayan las preocupaciones que se presentan en este capítulo, que incluyen investigar el grado de organización y sofisticación de las pandillas de América Central, la extensión y el tipo de vínculos con otras organizaciones criminales de América Central y México, y la medida en que sus preocupaciones son principalmente locales o transnacionales (Gangs in Central America, página 20).

³⁰ Véanse los capítulos 2-7 para un análisis en profundidad de las causas fundamentales de la migración en Honduras, El Salvador, Guatemala y las partes meridionales y septentrionales de México.

IV. El método de las entrevistas a los niños

El ACNUR realizó entrevistas individuales en profundidad a 404 niños no acompañados de El Salvador, Guatemala, Honduras y México.³¹ Todos los niños entrevistados formaban parte de la oleada que comenzó en 2011.³²

A. Características de los niños entrevistados

- 12-17 años
- Entraron a Estados Unidos durante o después de octubre de 2011
- Retenidos en algún momento bajo la custodia federal de Estados Unidos
- La distribución por sexos de los niños centroamericanos corresponde a la de los niños bajo la custodia de la ORR
- Los que se encuentran en albergues del Gobierno llevan en ellos más de cinco años
- Seleccionados aleatoriamente de acuerdo con estos parámetros
- Participación voluntaria con consentimiento expreso por escrito

Número de niños entrevistados de cada país de origen

País	Niños	Niñas	Total
El Salvador	67	37	104
Guatemala	79	21	100
Honduras	69	29	98
<u>México</u>	<u>98</u>	<u>4</u>	<u>102</u>
Totales	313	91	404

En vista de la especial vulnerabilidad de los niños, especialmente los que no cuentan con la presencia de un progenitor o un tutor legal para que proteja sus intereses, el diseño y la ejecución del estudio del ACNUR incorporaron un enfoque que tuviera en cuenta los intereses de los niños

³¹ El plan original era entrevistar a un centenar de niños de cada uno de los cuatro países, pero esto no fue posible debido a una variedad de razones, como intentar lograr el desglose previsto por género y tipo de custodia federal de cada niño; no obstante, las cifras finales se acercan mucho a este objetivo. La distribución entre niños y niñas de América Central fue un reflejo de la distribución de niños de estos países bajo la custodia de la Oficina de Reasentamiento de Refugiados (Office of Refugee Resettlement, ORR) durante la primera mitad del año fiscal 2013. La mayoría de los niños mexicanos entrevistados estaban bajo la custodia de la CBP, en lugar de la ORR. Dado que los niños mexicanos a los que se podía entrevistar dependían de las aprehensiones diarias de la CBP, el ACNUR no pudo controlar la distribución por sexo de los niños mexicanos entrevistados para este estudio y, como consecuencia, solo el 4 % de los 102 niños mexicanos eran niñas. Las estadísticas no oficiales de la CBP muestran que el 11 % de los niños mexicanos no acompañados aprehendidos durante el año fiscal 2013 eran niñas. La edad corresponde a las edades de la mayoría de los niños que han ido llegando a Estados Unidos desde que comenzó la oleada. Dos de los niños tenían 18 años en el momento de la entrevista pero tenían 17 años cuando llegaron a Estados Unidos. El ACNUR también examinó la documentación de 2004 a 2013 en la que se analizan las razones por las que los niños no acompañados estaban migrando de El Salvador, Guatemala, Honduras y México, que se puede consultar en www.unhcrwashington.org/children.

³² Unos cuantos niños entrevistados habían entrado a Estados Unidos antes de la oleada, pero habían sido aprehendidos en el interior y remitidos a la ORR después de octubre de 2011. Los niños en esta situación constituyen un porcentaje de las cifras de la “oleada” y se conservaron en la muestra de las entrevistas.

y se basaron en los principios fundamentales del interés primordial del niño: “no causar daño” a niño en el transcurso de ninguna investigación, no discriminar, confidencialidad y participación voluntaria e informada.

Los procesos de entrevistas incluyeron dos componentes. El primer componente fue una descripción introductoria en pequeños grupos, en la que se subrayó el carácter voluntario de la participación de los niños, lo que incluía la opción de interrumpir la entrevista en cualquier momento; la confidencialidad y el anonimato de su identidad y sus respuestas; la falta de conexión de los entrevistadores con ningún funcionario del Gobierno; el hecho de que sus respuestas no influirían en absoluto en su capacidad de permanecer en Estados Unidos o solicitar o ser elegible a cualquier forma de protección frente a la devolución a sus países de origen; y el propósito de la entrevista. Después de la introducción se realizó una entrevista individual con cada uno de los niños que aceptaron y firmaron un consentimiento escrito para participar en el estudio.³³

Las preguntas fueron diseñadas y formuladas a cada niño de una forma que abordara mejor las dificultades que surgen a menudo cuando se entrevista a niños. Primero se preguntaron preguntas básicas y que podían ser menos traumáticas, como su país de origen, su fecha de nacimiento y otra información biográfica. Después de estas preguntas iniciales, se formularon cinco preguntas abiertas diferentes relacionadas con la cuestión, que podría resultar delicada, de sus razones para huir de sus países y cualquier daño o amenazas que pudieran haber sufrido.³⁴ Este enfoque ofreció una mayor oportunidad de establecer una conexión y aumentar la confianza en el entrevistador y el proceso de entrevista, y aseguró que cada niño tuviera más de una oportunidad de reflexionar, compartir los factores y explicar las razones que influyeron en su decisión de huir. Este formato de entrevista también se adaptó mejor a las distintas maneras en que los niños cuentan historias y recuerdan acontecimientos—especialmente cuando estos eventos pueden ser dolorosos o difíciles de recordar o revelar abiertamente, especialmente a una persona desconocida de una cultura diferente en el contexto de estar a la merced de la autoridad de un gobierno extranjero.

B. Las preguntas formuladas a cada niño

Las preguntas que se formularon a cada niño relacionadas con los tipos de daños a los que se enfrentaron y las razones para huir fueron las siguientes:

- ¿Por qué huyó de su país? ¿Cuál fue la razón más importante?
- ¿Hubo otras razones? ¿Cuáles fueron?
- ¿Alguien le ha hecho sufrir en algún momento en su país o en su hogar?
- ¿Alguien le ha hecho daño en algún momento en su país o en su hogar?
- ¿Ha estado en peligro en algún momento en su país o en su hogar?

³³ La entrevista individual comenzó con la revisión de los puntos señalados en la orientación y se dio a cada niño la oportunidad de rechazar o firmar el formulario de consentimiento en ese momento. Un equipo de personas del ACNUR se reunió con cada uno de los niños, uno de los cuales realizó la entrevista mientras el otro tomaba notas. La entrevista se basó en un cuestionario de 73 preguntas abiertas y cerradas para garantizar que se obtenían datos tanto cualitativos como cuantitativos. Habitualmente, la entrevista duró entre 60 y 90 minutos.

³⁴ Aunque tres de las preguntas se formularon para una respuesta de “sí o no”, si un niño optaba por responder simplemente sí a una de ellas, el entrevistador planteaba preguntas abiertas para que el niño tuviera la oportunidad de explicarse. Muy pocos niños respondieron simplemente sí o no, y todos los que lo hicieron proporcionaron más detalles cuando les hicieron preguntas abiertas de seguimiento.

Lo fundamental de la entrevista fue conocer a través de las propias palabras de los niños sus razones para tomar la decisión de huir de sus países de origen. El objetivo final de este estudio era determinar si la oleada reciente de niños no acompañados y separados de El Salvador, Guatemala y Honduras a Estados Unidos se debe a un aumento de los niños de estos países con necesidades de protección internacional. Y aunque no se ha producido una oleada similar en las llegadas de niños de México, dado que las cifras han sido constantemente elevadas a lo largo de varios años, el objetivo era el mismo: determinar si también ha aumentado su necesidad de protección internacional. El propósito de la entrevista era determinar si las respuestas de los niños indicaban que podrían necesitar protección internacional, y no hacer una determinación firme de si cualquier niño determinado merece realmente protección internacional.

Se formularon dos preguntas a los niños acerca de sus razones para huir, a las que siguieron tres preguntas sobre si alguna vez habían experimentado daño, los habían hecho sufrir o habían estado en peligro en sus países de origen. Las respuestas narrativas a cada una de estas cinco preguntas se organizaron por temas dentro de una serie de categorías generales y subcategorías más limitadas para facilitar la identificación de las tendencias o los patrones en las respuestas. Entre las categorías generales de razones están las relacionadas con la reunificación familiar y las mejores oportunidades, la violencia en la sociedad, como la generada por actores criminales armados, los abusos en el hogar y la privación y la exclusión social. Las respuestas de los niños a estas cinco preguntas se consideraron en el análisis de las características y la dimensión de sus posibles necesidades de protección internacional.

V. Qué revelaron las respuestas de los niños

Las respuestas de los 404 niños se analizaron con la intención de responder a dos preguntas:

- ¿Por qué huyen estos niños de sus países de origen?*
- ¿Alguno de estos niños necesita protección internacional?*

La observación principal de este análisis es que un número significativo—58%—expresaron tipos de daños o situaciones que daban lugar a necesidades reales o posibles de protección internacional.³⁵

³⁵ El estudio se diseñó específicamente para que fuera representativo y estadísticamente significativo para poder sacar conclusiones y deducciones y, por consiguiente, esta observación de que el 58% podrían tener necesidades de protección internacional significa que, en general, el 58% de todos los niños no acompañados y separados en esa misma franja de edades de estos cuatro países que llegan a Estados Unidos podrían tener asimismo necesidades de protección internacional. Esta afirmación se basa en un nivel de confianza del 95% y un margen de error máximo de más o menos 5%, en relación con el tamaño de la muestra aleatoria del estudio. Más concretamente, teniendo en cuenta que este estudio registra un margen de error de más o menos 5%, entre el 53% y el 63% de los niños en esta misma franja de edad de 12 a 17 años de estos cuatro países que llegan a Estados Unidos también podrían tener necesidades de protección internacional. Los cálculos relacionados con el margen de error máximo fueron realizados por Germán J. Pliego Hernández, profesor asociado del Departamento de Computación y Ciencias de la Información y profesor de Estadística de la Universidad de St. Thomas.

Niños que podrían tener necesidad de protección internacional	
El Salvador	72%
Guatemala	38%
Honduras	57%
México	64%
TOTAL	58%

Los dos tipos predominantes de daños relacionados con la protección internacional que surgen de los relatos de los niños son la violencia de actores criminales armados y la violencia en el hogar. El 48 % de los niños desplazados entrevistados compartieron experiencias sobre la manera en que les había afectado directamente la violencia siempre creciente de los actores armados del crimen organizado, como los carteles de la droga y las pandillas o, en al menos uno de los casos, de los actores estatales, en toda la región. Una forma particular de violencia relacionada con la delincuencia surgió solo entre los niños de México: el reclutamiento y la explotación dentro de la industria criminal del tráfico de personas, es decir, captar a niños mexicanos en una empresa criminal que se dedica a guiar a otros en el cruce ilegal de la frontera de México a Estados Unidos, que afectaba al 38% (39) de los niños de México. Estos niños mexicanos forman parte del 48% que tenían miedo o habían sufrido daños por la violencia criminal.

El 21% de los niños (85) contaron que habían sobrevivido al abuso o la violencia en sus casas por parte de sus cuidadores. El 11% de los niños señalaron que habían sufrido o tenían miedo a sufrir *tanto* violencia en la sociedad como abusos en sus hogares. Un pequeño número de niños, 4% (11 niñas y 6 niños), señalaron que no pudieron obtener protección del Estado, que no podían contar con dicha protección o que tenían miedo de buscar dicha protección del Estado por temor a que fuera un esfuerzo inútil y pudiera incluso provocarles daño.

La conclusión primordial extraída por el ACNUR del análisis de las respuestas de los niños es que hay que examinar cuidadosamente a todos los niños no acompañados de estos cuatro países para comprobar si tienen necesidades de protección internacional, de acuerdo con la obligación fundamental de los Estados de asegurar que no se rechaza a dichos niños en la frontera ni son retornados a situaciones de daño o peligro. Los daños documentados en los capítulos específicos sobre países de este libro también respaldan esta conclusión.³⁶

VI. Las necesidades especiales de los niños

Los niños son inherentemente vulnerables debido a su edad, su grado de madurez y desarrollo físico, mental y emocional, y otros factores. Estas características de la infancia afectan a la manera en la que los niños entienden y procesan sus experiencias, así como su comprensión de las

³⁶ Por ejemplo, en los capítulos sobre El Salvador, Guatemala, Honduras y las regiones meridionales y septentrionales de México, los autores concluyen que las migraciones de los niños son consecuencia en gran parte de la violencia y la amenaza de violencia, así como la falta de protección efectiva del Estado frente al daño. Véanse los capítulos 2-7.

preguntas acerca de estas experiencias y las maneras en que responden a dichas preguntas.³⁷ A menudo, los niños también recuerdan y cuentan sus historias de manera indirecta y circunscrita, y tienen dificultades para expresar sus miedos. En vista de estos y otros factores, la mejor manera de asegurar que se obtiene la información y se salvaguarda el bienestar y la seguridad de los niños es utilizar un enfoque que tenga en cuenta sus intereses en las entrevistas y la evaluación de la información que aporten.³⁸ Un enfoque que tenga en cuenta sus intereses requiere sembrar la confianza entre el niño y el entrevistador, y conlleva pasar gradualmente de preguntas básicas para obtener información como datos biográficos a preguntas más personales y que podrían resultar delicadas acerca de las razones para huir del país de origen y el miedo a regresar. Las preguntas abiertas formuladas en diferentes momentos y de diferentes maneras para que los niños tengan más de una oportunidad de reflexionar, compartir y explicar respuestas a preguntas más complejas y fundamentales contribuyen a asegurar que se obtiene un relato más completo de los niños. Esto es importante, especialmente cuando las respuestas a dichas preguntas pueden ser dolorosas, traumáticas o difíciles de recordar o relatar abiertamente por otros motivos, en particular cuando el entrevistador es un funcionario gubernamental con autoridad para detener, devolver y controlar de otro modo las circunstancias y el destino de los niños.

La perspectiva de los niños puede afectar a la manera en que responden a preguntas y ofrecen información de diversas maneras. Los niños no solo comunican sus situaciones de manera diferente a los adultos sino que, lo que es igualmente importante, perciben, entienden y procesan sus experiencias de manera distinta.

Los niños son más susceptibles al daño y a menudo lo sufren de manera diferentes que los adultos.³⁹ Debido precisamente a su edad, la falta de madurez y la vulnerabilidad, el propio hecho de ser niños los expone a un daño que solo es aplicable y afecta de manera desproporcionada a los niños.⁴⁰ Con frecuencia, los niños sufren daños a manos de actores no estatales, como por ejemplo, grupos militarizados, miembros de bandas del crimen organizado o carteles, familiares cercanos, como padres y otros cuidadores.

Los niños son más sensibles a acciones específicamente contra familiares y miembros de la comunidad, y tienen más posibilidades de verse afectados emocionalmente por situaciones hostiles en general. Un niño que ha presenciado este tipo de actos puede quedar traumatizado, aunque no estuvieran directamente dirigidos contra él. Los recuerdos de un evento traumático pueden permanecer en la memoria de un niño y pueden provocar daños psicológicos constantes y a largo plazo.

³⁷ “En el análisis de los hechos objetivos en la solicitud de un niño no acompañado [de protección internacional], se debería considerar de manera especial, las circunstancias como la etapa de desarrollo del niño. . . así como su vulnerabilidad especial” (Directrices sobre niños no acompañados, páginas 2-3). “Además de la edad, factores tales como derechos específicos de los niños, la etapa de desarrollo, conocimiento y/o memoria de las condiciones en su país de origen, y vulnerabilidad, también deben ser considerados” (Directrices sobre asilo de niños, párrafo 4).

³⁸ Directrices sobre asilo de niños, párrafos 71-72.

³⁹ Directrices sobre asilo de niños, párrafo 15. (“debido precisamente a su edad, la falta de madurez y la vulnerabilidad, el propio hecho de ser niños los expone a un daño que solo es aplicable y afecta de manera desproporcionada a los niños”).

⁴⁰ Directrices sobre asilo de niños, párrafo 16.

Especialmente cuando son interrogados en circunstancias estresantes, como por funcionarios de otro país acerca de situaciones o experiencias sobre las que puede ser difícil o traumático hablar, los niños pueden ofrecer respuestas simples, “seguras” y más fáciles de repetir, y a veces ofrecen información basada en lo que han escuchado de otros. Puede que quieran evitar hablar de temas difíciles, o que no conecten directamente las penurias y otras experiencias o miedos con las preguntas que les hacen. Pueden ofrecer respuestas superficiales e incluso artificiales acerca de las experiencias o los acontecimientos perjudiciales o traumáticos. Los niños pueden sentir ambivalencia acerca de su decisión de huir de sus hogares o sentirse descorazonados por haber sido aprehendidos por funcionarios de inmigración, y ambos factores pueden influir en la manera en que relatan sus situaciones, experiencias, temores y preocupaciones. Y por supuesto, en algunos casos, los niños pueden ser demasiado jóvenes o inmaduros para poder entender qué información es importante o interpretar y comunicar lo que han presenciado o experimentado de una manera fácil de entender para un adulto.

Como se subraya a lo largo de este capítulo y en el resto de este libro, el principio fundamental del “interés primordial del niño” requiere evaluar las necesidades de protección desde la perspectiva de los niños. Esto conlleva un examen del impacto del daño—ya experimentado o posible—sobre los derechos y los intereses de los niños, y significa que cualquier evaluación de las posibles necesidades de protección han de realizarse teniendo en cuenta los intereses de los niños y considerando su edad y madurez, así como otros factores relacionados con el desarrollo de los niños y su capacidad para identificar y explicar aspectos de sus jóvenes vidas, que suelen ser complejos y complicados. Estos mismos factores relacionados con el nivel de desarrollo y la vulnerabilidad de los niños también pueden estar directamente relacionados con la manera en que los niños experimentan, temen o explican el daño. La plena consideración de las perspectivas únicas de los niños es esencial no solo para el proceso de entrevistas, sino también en el contexto de la evaluación de sus experiencias y temores para garantizar mejor que no se niega la protección internacional a ningún niño por error.⁴¹

VII. El significado de la protección internacional

Se tienen que tener en cuenta tres dimensiones esenciales para entender plenamente las maneras en que los relatos de estos niños suscitan preocupaciones en materia de protección internacional: el significado y el propósito de la protección internacional y, en concreto, de la protección de los refugiados; los temores expresados por los niños en el contexto de la situación actual en cada uno de los cuatro países de origen y dentro de la región; y las maneras singulares en que los niños no acompañados y separados temen y experimentan el daño.

Todo Estado es responsable de proteger a sus propios ciudadanos y las otras personas dentro de sus fronteras. Cuando los gobiernos no quieren o no pueden ofrecer protección, las personas que sufren o corren el riesgo de sufrir violaciones de sus derechos humanos pueden verse obligadas a huir de sus hogares—a menudo incluso de sus familias—en busca de seguridad en otro país, cuando las obligaciones internacionales y regionales requieren a los Estados asegurar la protección de estas personas.

⁴¹ Marco para la protección de los niños, página 23. (“Las niñas y niños tienen acceso a los procedimientos de protección sensibles a las circunstancias de edad y de género... Los procedimientos y las decisiones relativas a los niños se basan en su edad, madurez, género, idioma, origen étnico y social y tienen en cuenta la experiencia individual del niño”). Véase también Directrices sobre asilo de niños, párrafos 1-2.

Los mecanismos de principios para ofrecer protección internacional que no pueden recibir protección en sus países de origen son la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* de 1951 y su *Protocolo* de 1967. Para recibir protección de acuerdo con estos instrumentos, una persona tiene que cumplir la definición de refugiado y, como se dispone en el Artículo 1F de la *Convención* de 1951, no debe haber ninguna razón para excluirla de dicha protección.⁴² Una vez que se determina la condición de refugiado de una persona y que no cumple ninguna de las razones de exclusión, se tiene que conceder la protección dispuesta por la *Convención* de 1951 y el *Protocolo* de 1967.

El término “protección internacional” se concibió y asoció originalmente con la protección de los refugiados. Con el desarrollo progresivo del derecho internacional, el término se refiere ahora a una serie más amplia de protecciones para aquellos que pudieran no cumplir la definición de refugiado, pero que, sin embargo, no gozan de la protección de sus países de origen y necesitan protección internacional. Como se analizó anteriormente, otros instrumentos internacionales también disponen la concesión de protección internacional a ciertas personas que han cruzado la frontera de su propio Estado para entrar a otro.

A. La definición de refugiado

La definición de refugiado estipulada en la *Convención* de 1951 y su *Protocolo* de 1967, dispone que un refugiado es toda persona que tenga un temor bien fundado a ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas; que se encuentra fuera de su país de origen; y cuando el país de origen no quiere o no puede ofrecer protección a dicha persona.⁴³ Como se analiza con mayor detalle en capítulos posteriores de este libro,⁴⁴ cada uno de los cinco países analizados en este capítulo ha adoptado una definición del término refugiado congruente con la *Convención* de 1951 y su *Protocolo* de 1967. El aspecto esencial de estos dos instrumentos es la obligación de otorgar protección a los refugiados, garantizar que se respetan sus derechos humanos y salvaguardar el principio de *no devolución*, que consiste en la obligación de no devolver a un refugiado a ningún país en el que pueda estar expuesto

⁴² Las “cláusulas de exclusión” hacen que una persona que cumpla la definición de refugiado no pueda recibir protección cuando “existan motivos fundados para considerar” que dicha persona ha: “cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad”; “cometido un grave delito común, fuera del país de refugio”; o “se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas”. El objetivo de estas razones de exclusión es que se interpreten de manera restrictiva, es decir de manera limitada y no general, y que sean exhaustivas. Véase ACNUR (4 de septiembre de 2013). Directrices de protección internacional No. 5: La aplicación de las cláusulas de exclusión: El artículo 1F de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, párrafos 2 y 3. Disponible en <http://www.refworld.org/docid/3f5857684.html>.

⁴³ El Artículo 1.A(2) de la Convención de 1951, en su versión modificada por el Artículo I(2) del Protocolo de 1967, declara en la parte relevante que el término “refugiado” se aplicará a toda persona que, “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad o [en referencia a personas apátridas] donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”. El único propósito del Protocolo de 1967 era universalizar la definición de refugiado eliminando todas las referencias temporales y geográficas a la Segunda Guerra Mundial incluidas en la definición original de la Convención de 1951.

⁴⁴ Véanse los capítulos 2-7 and 10, sobre Honduras, El Salvador, Guatemala, las regiones meridionales y septentrionales de México, y la asistencia y los procedimientos migratorios en Estados Unidos.

a un peligro.⁴⁵ Cada uno de los términos fundamentales de la definición de refugiado ha sido objeto de interpretación, y el ACNUR ofrece las principales fuentes internacionales para dicha interpretación a través del documento *Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*.⁴⁶

B. Niños que podrían tener necesidad de protección internacional

Un aspecto fundamental de las necesidades de protección internacional de los niños no acompañados de América Central y México es entender que el daño temido o experimentado por estos niños desplazados puede alcanzar el nivel de persecución; que el daño puede haberse dirigido o dirigirse a estos niños debido a uno de los cinco motivos protegidos—raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social y opiniones políticas; y que el Estado es responsable del daño si es el verdadero perpetrador o no quiere o no puede proteger frente a él.⁴⁷

Teniendo en cuenta su edad y su falta de madurez y vulnerabilidad, el propio hecho de ser niños puede ser un factor fundamental en el daño que hayan experimentado o el miedo, y los expone a formas específicas de daño que solo se aplican o afectan de manera desproporcionada a los niños, como la violencia física y mental, el abuso, el abandono y la explotación. El daño que podría no considerarse una forma de persecución para un adulto puede perfectamente ser suficiente para considerarse persecución en el caso de un niño, e incluye el efecto acumulado de incidentes aislados de formas de daños menores.⁴⁸ Con frecuencia, los niños sufren daños a manos de actores no estatales, como por ejemplo, grupos militarizados, miembros de bandas del crimen organizado o carteles, familiares cercanos, como padres y otros cuidadores. Cuando se teme o se experimenta un daño a manos de un actor no estatal, se debe tener en cuenta si el Estado no puede o no quiere ofrecer protección. Además, el daño se consideraría persecución cuando se basa en el

⁴⁵ Este principio se encuentra en el Artículo 33 de la Convención de 1951; el Artículo I(1) del Protocolo de 1967 hace referencia a él y todas las demás disposiciones pertinentes de la Convención. También se deben respetar otros derechos humanos fundamentales, tal como se estipulan en estos y otros instrumentos internacionales y regionales, entre ellos los derechos a la vida, la educación y la expresión religiosa.

⁴⁶ ACNUR (diciembre de 2011). *Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados* (en adelante “Manual”), párrafo 65. Disponible en <http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html>. El Manual fue la primera guía integral para interpretar la definición del término refugiado y los aspectos relacionados de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, y se ha complementado posteriormente con las Directrices sobre protección internacional del ACNUR. Hasta la fecha se han emitido diez directrices sobre protección internacional; las primeras ocho están incluidas en la edición de 2011 del Manual y las Directrices. Las diez directrices se pueden consultar en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=home&skip=0&cid=49aea93ae2&comid=4a27bad46&keywords=RSDguidelines>. El ACNUR publica una serie de documentos pertinentes para la interpretación de la definición del término refugiado y otros aspectos de la protección de refugiados. El Manual y las Directrices, así como otros recursos del ACNUR, se pueden encontrar en el sitio web del ACNUR, www.unhcr.org, y en RefWorld, el sitio web de investigación del ACNUR, www.refworld.org.

⁴⁷ Para los fines de cumplir la condición de refugiado, es posible que un niño—o cualquier otro solicitante de asilo—haya sido perseguido por un actor no estatal por un motivo protegido, o que, independientemente de las razones que tenga el actor no estatal, el Estado no quiere o no pueda ofrecer protección frente a dicho actor no estatal debido a uno de los cinco motivos protegidos.

⁴⁸ Directrices sobre asilo de niños, párrafos 15, 16 y 18.

reclutamiento forzoso de cualquier niño menos de 18 años por un actor armado no estatal.⁴⁹ Los niños también pueden tener un temor que justifica la protección a regresar, como consecuencia del trato al que han sido sometidos⁵⁰ por dichos actores o las acciones que les obligan a practicar.⁵¹

En vista de su vulnerabilidad y las circunstancias únicas, todos los niños no acompañados deben ser identificados con las autoridades estatales que primero se encuentren con ellos y remitidos, según corresponda, a una agencia con agentes especialmente capacitados que puedan realizar una entrevista más detallada, en circunstancias más seguras y menos amenazantes o traumáticas, para evaluar si un niño puede tener necesidades de protección internacional.⁵² Hasta que no se llegue a la fase de evaluación completa de una solicitud de protección internacional no sería necesario analizar todos los elementos de la definición de refugiado, como si el daño temido o experimentado alcanza el nivel de persecución, la conexión del daño con un motivo protegido en virtud de la definición de un refugiado o, en el caso de un actor no estatal, si el Estado no puede o no quiere conceder protección a un niño frente a este tipo de daños.

C. Formas complementarias de protección internacional

Es posible que se determine que algunas personas que no cumplen la definición de refugiado contenida en la Convención de 1951 o el Protocolo de 1967 tengan, no obstante, necesidad de protección internacional debido a la falta de seguridad y la incapacidad de recibir protección del Estado en sus países de origen.⁵³ En general, se trata de personas que huyen de conflictos armados,

⁴⁹ Directrices sobre asilo de niños, párrafos 19 y 21. Este principio se aplica igualmente en el contexto del reclutamiento forzoso por un Estado, que no fue una cuestión que preocupara a los niños entrevistados en este estudio, y por lo tanto no se analiza en este capítulo. Véase ACNUR (3 de diciembre de 2013). Directrices de protección internacional No. 10: Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con el servicio militar en el contexto del artículo 1A (2) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y/o su Protocolo de 1967. Disponible en <http://www.refworld.org/docid/529ee33b4.html>.

⁵⁰ Por ejemplo, en ocasiones las niñas son violadas u obligadas de otro modo a mantener relaciones sexuales con miembros de estos grupos, una situación que planteó un pequeño grupo de niñas en el estudio del ACNUR.

⁵¹ “[e]s importante tener en cuenta las circunstancias en las que el solicitante se unió a la pandilla. Un individuo reclutado por la fuerza se consideraría ante todo como una víctima de las prácticas de la pandilla, en lugar de una persona relacionada con la delincuencia. Esto se aplica en particular a los jóvenes que pueden tener menos capacidad o medios para resistir las presiones de las pandillas. Normalmente no se consideraría que los niños, que carecen de la madurez necesaria y la capacidad mental, se unieron de manera voluntaria a una pandilla. Sin embargo, incluso si la asociación a la pandilla se produjo de manera voluntaria, los antiguos miembros de la pandilla—incluyendo aquellos que participaron en actividades delictivas o que fueron condenados por ello—pueden constituir un determinado grupo social en ciertas circunstancias, siempre que hayan denunciado su afiliación con la pandilla y desertado de forma creíble”. ACNUR (31 de marzo de 2010). Nota de orientación sobre pandillas organizadas, párrafo 44. Disponible en <http://www.refworld.org/docid/4bb21fa02.html>.

⁵² El hecho de que un niño llegue a un país no acompañado por un progenitor o un tutor legal debería ser suficiente para remitirlo a la agencia correspondiente. En la medida en que un Estado requiera cierto examen inicial, solo se debe exigir el nivel de criterio más elemental—el requisito de determinar que el niño no podría tener ninguna necesidad de protección internacional—antes de someter al niño a una evaluación más completa de sus posibles necesidades de protección internacional.

⁵³ La condición de algunas de estas personas puede corresponderse con las definiciones más generales de los refugiados contenidas en la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA), que regula los aspectos propios de los problemas de los refugiados en África, 10 de septiembre de 1969, 1001 U.N.T.S. 45, Disponible en <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html>, que expande la definición del término refugiado a “toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que

graves desórdenes internos, violaciones masivas de los derechos humanos, violencia generalizada y otras formas de daños graves, sin una conexión con un motivo de protección para refugiados, de acuerdo con la definición internacional de refugiado. Dichas personas deben recibir protección complementaria que les otorgue una condición formal y legal, con derechos y obligaciones definidas para el período de tiempo necesario para salvaguardar su seguridad. Estas obligaciones se derivan de una serie de instrumentos de derechos humanos y leyes nacionales, y se analizan con más detalle en los capítulos 6, 7 y 10 sobre México y Estados Unidos.⁵⁴

VIII. Qué dijeron los niños de estos países

Las respuestas de los 404 niños entrevistados por el ACNUR revelan que una cantidad inquietante de niños habían sufrido uno o más tipos de daños que podrían acarrear necesidades de protección internacional. Estos niños procedían de diversos países, ciudades, municipios y aldeas. Algunos tenían familiares cercanos en Estados Unidos, mientras que otros habían dejado atrás a los únicos familiares que habían conocido en su vida. Muchos tenían miedo de la violencia de las pandillas, los miembros de los carteles o sus propios familiares. Otros temían una vida de privaciones y desesperación debido a la falta de necesidades básicas, educación, empleos y esperanza. Sus respuestas a las preguntas sobre sus razones para huir y si habían experimentado algún tipo de sufrimiento, daño o peligro son tan complejas como las circunstancias de los propios niños. Sin embargo, todos compartieron dos cosas: frente a la soledad y la incertidumbre, se vieron forzados a tomar una decisión que no debería tener que tomar nunca ningún niño, y todos decidieron huir. En total, el ACNUR identificó que, en el 58% de los testimonios, las razones para huir o el daño

perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad”; o el Coloquio sobre la protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas jurídicos y humanitarios, Declaración de Cartagena, 22 de noviembre de 1984, disponible en <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html>, que expande la definición de refugiado a “las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”. Otros pueden no encontrarse en un lugar en que se apliquen alguna de estas definiciones o pueden no cumplir simplemente ninguna de las definiciones de refugiado.⁵⁴ Para ver un análisis de la asistencia migratoria disponible, así como los impedimentos para acceder a ella en México, puede consultar los capítulos 6 y 7 sobre las regiones meridionales y septentrionales de México. Para ver un análisis de las formas de asistencia disponibles en Estados Unidos y las barreras a las que se enfrentan los niños para obtenerla, puede consultar el capítulo 10 sobre recursos y procedimientos migratorios en Estados Unidos. Véase también el Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena, 2 de diciembre de 1949, 96 U.N.T.S. 271, disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/TrafficInPersons.aspx>; Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 10 de diciembre de 1984, 1465 U.N.T.S. 85, disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CAT.aspx>; Convención sobre los Derechos del Niño; Organización Internacional del Trabajo, Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (en adelante “Convenio sobre el trabajo infantil”), 17 de junio de 1999, 2133 U.N.T.S. 161, disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C182; Organización de los Estados Americanos, Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, 18 de marzo de 1994, O.A.S. T.S. No. 79, disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-57_Convencion_Interamericana_sobre_Trafico_Internacional_de_Menores.htm.

Algunos de los niños que dijeron primero que habían venido a Estados Unidos a reunirse con su familia o en busca de mejores oportunidades, mencionaron después el miedo al daño, especialmente la violencia de las pandillas y otros actores. Otros niños hablaron primero del peligro al que se habían enfrentado o temían, y solo mencionaron razones no relacionadas con necesidades de protección cuando se les siguió preguntando. En muchos casos, los niños dejaron a un progenitor, un abuelo u otro familiar cercano en sus hogares para viajar hacia el norte.

El 53% (215) de los niños dijeron que las oportunidades económicas era una razón para salir de sus países de origen, sin embargo, solo el 6% (26) de los niños ofrecieron esta única razón. El 25% señalaron que estaban buscando un futuro mejor y el 19% dijeron que una razón era asistir a la escuela. La pobreza y la falta de oportunidades en El Salvador, Guatemala y Honduras se ven agravadas por los efectos a largo plazo de los años de guerra civil y represión, y el clima de violencia engendrado desde hace tiempo por estos conflictos; en el caso de México, la escalada constante de la violencia estaba relacionada con los carteles de la droga y otros actores criminales. En los cuatro países, existe una falta de capacidad efectiva constante para erradicar la violencia generalizada y creciente, procesar y castigar apropiadamente a los responsables y, lo que es más importante desde la perspectiva de la protección internacional, ofrecer protección y recursos significativos y adecuados a los miembros de las sociedades afectados por esta violencia.

Daños experimentados o temidos por los niños			
Número total de niños entrevistados de cada país de origen	Violencia en la sociedad	Abuso en el hogar	Explotación por la industria del tráfico de personas
El Salvador—104	69 — 66%	21 — 20%	0
Guatemala—100	20 — 20%	23 — 23%	0
Honduras—98	43 — 44%	24 — 24%	0
México—102	60 — 59%	17 — 17%	39 — 38%
TOTAL—404	192 — 48%	85 — 21%	39 — 10%

Sarah, México, 16 años

No entiendo por qué hay tantos criminales que quieren ser más poderosos que las autoridades en nuestros países. Tenemos que trabajar duro y reducir la violencia y las organizaciones criminales. Muchas personas no pueden completar su educación por la inestabilidad social. Nuestros países se dejen controlar por maras y por personas que solo piensan en ellas mismas y no en el bien de su propio país. Quiero que el presidente de este país nos ayude porque todo lo que queremos es un futuro mejor.

A. El Salvador

De los 104 niños de El Salvador entrevistados por el ACNUR, el 72% fueron desplazados por la fuerza como consecuencia de daños graves, que requieren un examen más detallado de las necesidades de protección internacional, y representan el grupo más numeroso de los cuatro países. Aunque el 80% de los niños de El Salvador compartían la esperanza de reunirse con un familiar,

encontrar mejores oportunidades de trabajo o estudio, o ayudar a sus familias como una razón para ir a Estados Unidos, el 66% señalaron que habían huido debido a algún tipo de violencia en la sociedad por parte de actores armados del crimen organizado u otros miembros de la comunidad, o debido a la falta de protección del Estado frente a este tipo de daños. El 20% revelaron abusos en su hogar. El 50% señalaron ser víctimas de más de una de las categorías de daño. El 28% de los niños no mencionaron el temor o la experiencia de alguno daño grave.

Los relatos predominantes sobre el daño sufrido por los niños de El Salvador estaban relacionados con la violencia y las amenazas de violencia por actores criminales armados. Los niños describieron sus difíciles situaciones cotidianas de eludir la extorsión, presenciar asesinatos y lidiar las amenazas vertidas contra ellos, y sus familiares, amigos y vecinos. Los niños que todavía no habían sido víctimas de la violencia hablaron de sus propios temores, así como del miedo de sus familias con el mismo sentimiento de inevitabilidad. Las niñas compartieron sus temores a la violencia sexual. La mayoría de los niños describieron su huida con urgencia, dijeron que no habían planeado los detalles en su intento de sobrevivir, encontraron pocas esperanzas de que se resolviera la situación o de protección de los adultos en sus vidas, incluidos los cuidadores, los profesores y las autoridades del Gobierno.

Estas conclusiones coinciden con el análisis del capítulo 4 sobre El Salvador, que documenta la proliferación de la violencia en El Salvador y demuestra que la juventud y el género son factores que aumentan la vulnerabilidad de los salvadoreños a dicha violencia. En el capítulo también se demuestra la falta de protección del Estado, ya que El Salvador no ha podido impedir la escalada de violencia de las pandillas, a pesar de las leyes progresistas sobre violencia de género y derechos del niño—lo que es congruente con la información aportada por los niños entrevistados por el ACNUR.⁵⁷

B. Guatemala

El 38% de los 100 niños guatemaltecos suscitaron preocupaciones en materia de protección internacional. En general, los tres principales temas mencionados fueron las privaciones, de las que hablaron el 29% de los niños; el abuso en el hogar, mencionado por el 23%; y la violencia en la sociedad, de la que hablaron el 20%. El 5% de los niños señalaron que habían sido víctimas tanto de la violencia en la sociedad como de abusos en sus hogares. El 62% de los niños guatemaltecos no señalaron que una razón para huir fuera un daño grave. El 84% de los niños compartían la esperanza de reunirse con sus familias, tener mejores oportunidades de trabajo o estudio, o ayudar a sus familias como una razón para ir a Estados Unidos.

Casi la mitad de los niños guatemaltecos, el 48%—41 niños y 7 niñas—pertenecían a pueblos indígenas.⁵⁸ Las preocupaciones relacionadas con la protección señaladas por los niños eran generalmente similares a las mencionadas por los niños guatemaltecos ladinos, con algunas

⁵⁷ Para ver un análisis detallado de los tipos de daño a los que se enfrentan los niños en El Salvador, como la violencia de las pandillas, el abuso infantil y la violencia sexual que se mencionan más adelante en este capítulo, consulte el capítulo 4.

⁵⁸ En conjunto se entrevistó a 57 niños indígenas. Además de los 48 niños indígenas procedentes de Guatemala, seis venían de México y tres de Honduras. Estos niños no fueron seleccionados en función de su origen indígena, sino que este aspecto surgió simplemente como parte del proceso de selección aleatoria.

diferencias notables. Entre los niños guatemaltecos que mencionaron las privaciones y la exclusión social, el 55% eran indígenas; en el caso del abuso en el hogar, el 30% eran indígenas; y el 25% de los que hablaron de la violencia en la sociedad.

Estas observaciones coinciden con el análisis más detallado del capítulo 3 sobre Guatemala, en el que se documenta la vulnerabilidad de los niños migrantes indígenas de Guatemala, especialmente de las niñas indígenas. En este último capítulo también se demuestra que Guatemala, que sufre una de las mayores tasas de impunidad del mundo, no protege a los niños frente a la violencia y la discriminación, lo que suele provocar sus decisiones de migrar.⁵⁹

C. Honduras

El 57 % de los 98 niños de Honduras mencionaron preocupaciones que podrían ser objeto de protección internacional. El 44% habían experimentado o habían sido amenazados con algún tipo de violencia en la sociedad. El 24% mencionaron problemas de abuso en el hogar. El 11% dijeron que habían sufrido más de una de estas formas de daño grave. El 21% mencionaron situaciones de privación. En el capítulo 2 sobre Honduras se documenta de manera similar que los niños hondureños experimentan altos niveles de violencia y amenazas de violencia de estos dos orígenes: la violencia cometida por pandillas y la violencia experimentada en el hogar.⁶⁰

Menos de la mitad de los niños, es decir el 43%, no mencionaron el daño grave como una razón para huir. El 21% de los niños mencionaron situaciones de privación. De manera similar a los niños de Guatemala, el 80% de los niños hondureños compartieron la esperanza de reunificación familiar, mejores oportunidades de trabajo o estudio, o ayudar a sus familias como una razón para huir, pero fueron pocos los que solo ofrecieron una de estas razones.

D. México

Como ocurre con todos los niños, los niños mexicanos mencionaron toda una serie de factores determinantes de sus huidas. De los 102 niños mexicanos entrevistados, el 64% podrían tener necesidades de protección internacional. El 32% de los niños hablaron de la violencia en la sociedad, el 17% mencionaron el abuso en el hogar y el 12% hablaron de ambas situaciones. El 7% mencionaron situaciones de privación. El 80% de los niños mexicanos hablaron de su deseo de reunirse con su familia, ayudar a sus familiares, estudiar o perseguir otras oportunidades.

Los niños de México plantearon una preocupación especial en materia de protección no mencionada por los niños de los demás países: su uso como “guías” para las operaciones de tráfico de personas con el fin de conducir a personas al otro lado de la frontera de México con Estados Unidos. Sorprendentemente, el 38% de los niños habían sido reclutados en la industria del tráfico de personas.⁶¹ Más allá de las implicaciones para la protección internacional de los niños

⁵⁹ Para ver un análisis detallado de los tipos de daño a los que se enfrentan los niños en Guatemala como la violencia de las pandillas, el abuso infantil y la violencia sexual, consulte el capítulo 3.

⁶⁰ Para ver un análisis detallado de los tipos de daño a los que se enfrentan los niños en Honduras como la violencia de las pandillas, el abuso infantil y la violencia sexual, consulte el capítulo 2.

⁶¹ Dado que la gran mayoría de los niños mexicanos no acompañados que llegan a Estados Unidos se devuelven directamente a México y no se remiten al sistema de inmigración de Estados Unidos, casi todos los niños mexicanos

mexicanos atrapados en la industria del tráfico de personas, el 21% de ellos señalaron una o más de las otras preocupaciones relacionadas con la protección. Además de los otros 26 niños mexicanos que podrían necesitar protección internacional y no participaban en el tráfico de personas, un total del 46% de los niños mexicanos plantearon preocupaciones en materia de protección internacional, además de las relacionadas con la industria del tráfico de personas.

En los capítulos 6 y 7 sobre México también se explora en detalle la victimización de los niños por los carteles de la droga y las pandillas, y la falta de protección estatal frente a dichos daños. Además, en estos capítulos se documenta la manera en que el abuso en el hogar ha forzado a muchos niños a huir al norte—lo que coincide con los testimonios de muchos niños entrevistados por el ACNUR.⁶²

E. Violencia en la sociedad

Nada menos que el 48 % de los niños plantearon posibles preocupaciones en materia de protección internacional basadas en la violencia en la sociedad. Estos 192 niños coincidieron en que tenían miedo, habían sido amenazados o ya habían experimentado el daño relacionado con la violencia en la sociedad. Los daños revelados por los niños provenían de actores armados del crimen organizado, como las pandillas⁶³ y los carteles, así como los que participan en la industria del tráfico de personas, y en unos pocos casos provenía de actores estatales. Hay distinciones importantes entre los diversos actores armados del crimen organizado en estos países, por ejemplo, entre los carteles de la droga y las pandillas, sin embargo, al mismo tiempo, colaboran a menudo entre ellos y sus actividades pueden solaparse. Es significativo que estos actores criminales—incluidas las pandillas—suelen contar con poder, influencia y control políticos en cada uno de los cuatro países, y que los Estados no pueden ofrecer una protección significativa frente a estos actores.⁶⁴ Los testimonios de estos niños son claramente congruentes con los altos niveles de

del estudio—84 de los 102—estaban bajo la custodia de la USBP a la espera de su devolución a México. Para garantizar la inclusión de un número suficiente de niños mexicanos en el estudio, estas entrevistas se realizaron en el Valle del Río Grande, en el sur de Texas, donde, según informaron al ACNUR, habían habitualmente un gran número de niños mexicanos. Esta zona también registra las mayores tasas de cruces fronterizos de México a Estados Unidos y, por consiguiente, un número elevado de guías para operaciones de tráfico de personas. Una consecuencia imprevista de esta situación es que un gran número de niños mexicanos entrevistados para este estudio estaban atrapados en la industria del tráfico de personas, que representa la categoría más grande que motiva la protección de los niños de México.

⁶² Para ver un análisis más detallado sobre los tipos de daños a los que se enfrentan los niños de México, como la violencia de las pandillas, el abuso infantil, la violencia sexual y la persecución de las redes de tráfico de personas, véanse los capítulos 6 y 7 sobre las regiones meridionales y septentrionales de México.

⁶³ El término “mara” ha sido criticado por algunos porque da una falsa impresión del grado de poder y control que tienen estas organizaciones criminales y se ha explorado una terminología más adecuada; pero no se ha llegado a un consenso claro sobre la mejor manera de denominarlas. Véase, por ejemplo, Brookings Institution, (2014), Central Americans Displaced by Criminal Violence: A Roundtable Discussion: Summary Report, página 2. Disponible en <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Central%20American%20Displaced%20by%20Criminal%20Violence.pdf>.

⁶⁴ Véase, por ejemplo, Nota de orientación sobre pandillas organizadas, párrafo 47, que señala: “Es importante tener en cuenta, sobre todo en el contexto de América Central, que pandillas poderosas. . . pueden tener control directo sobre la sociedad y ejercen el poder de facto en las zonas donde operan. Las actividades de las pandillas y de algunos agentes del Estado pueden estar tan estrechamente entrelazadas que las primeras ejercen influencia directa o indirecta sobre un sector del Estado o de funcionarios gubernamentales de manera individual”.

violencia, especialmente de violencia de pandillas, que se documentan en los capítulos sobre países de este libro.⁶⁵

Más de una cuarta parte de los niños (31%) hablaron de la violencia y las amenazas de violencia de las pandillas o los carteles. Entre ellos, la gran mayoría, 108 niños, mencionaron específicamente a las pandillas: 64 niños de El Salvador, 33 de Honduras, diez de Guatemala y uno de México.⁶⁶ Los niños hablaron de una serie de actos criminales violentos relacionados con las pandillas, como el reclutamiento forzoso, la violencia física en forma de violaciones y duras palizas, la extorsión y las amenazas de estos daños. Estos niños también señalaron una falta de confianza o una falta real de protección del Estado.

El hecho de que sean habitualmente los actores no estatales lo que cometen los daños derivados de la violencia criminal no menoscaba las posibles necesidades de protección internacional. Los daños motivo de protección pueden emanar también “de sectores de la población que no respetan las normas establecidas por las leyes de su país” y cuando el “comportamiento vejatorio o gravemente discriminatorio observado por ciertos sectores de la población local puede equipararse a la persecución si es deliberadamente tolerado por las autoridades o si éstas se niegan a proporcionar una protección eficaz o son incapaces de hacerlo”.⁶⁷

La mayoría de los 108 niños que hablaron de la violencia relacionada con las pandillas—75 niños o el 69 %—mencionaron al menos un incidente específico, como haber sido víctimas de una paliza, un robo o amenazas de las pandillas. Más de la mitad de los niños que hablaron de cuestiones relacionadas con la violencia de las pandilla —64 niños o el 59 %—mencionaron la amenazas creciente del daño a manos de grupos criminales armados en sus comunidades, como los conflictos entre pandillas, y el nivel de control que ejercen las pandillas sobre distintos barrios, hasta llegar a decidir quién entra y sale de ellos—incluso entre los residentes y los familiares de residentes de la comunidad. Algunos niños describieron el peligro que podría ser mortal de ser confundidos con un miembro de una pandilla cuando se encuentran en el territorio de una pandilla rival. Los niños hablaron de los daños a los que se enfrentan cuando intentan evitar que los recluten las pandillas, los acosen en el trayecto hasta y desde la escuela y los extorsionen a ellos y sus familias.⁶⁸

En total, 21 niñas y 94 niños plantearon preocupaciones por la violencia de las pandillas, y sus respuestas revelan una diferencia de género en la frecuencia de ciertos tipos de daños. Por ejemplo, 21 de los 31 niños que mencionaron el reclutamiento forzoso en las pandillas eran varones, y siete de los ocho niños que mencionaron violaciones, otras formas de violencia sexual y amenazas de dicha violencia eran niñas.

⁶⁵ Véanse los capítulos 2-7 sobre Honduras, El Salvador, Guatemala y las partes meridionales y septentrionales de México.

⁶⁶ Este cifra demuestra el hecho de que, a diferencia de los tres países centroamericanos, en el caso de México, los carteles de la droga acaparan la forma predominante de violencia criminal. Véase Migration Policy Institute (MPI) (2012). *Transnational Crime in Mexico and Central America: Its Evolution and Role in International Migration*. Disponible en <http://www.migrationpolicy.org/research/RMSG-CentAm-transnational-crime>.

⁶⁷ Manual, párrafo 65.

⁶⁸ Aunque los problemas relacionados con las pandillas predominaron más en las respuestas de los niños de áreas urbanas, que constituían el 56 % por ciento de los entrevistados, las respuestas del 44 % restante también indicaron que un número significativo de niños de comunidades rurales están expuestos a la violencia de las pandillas.

Ejemplos Seleccionados de Daños Relacionados con las Pandillas en Función del Sexo				
Tipo de daño relacionado con las pandillas	Número y porcentaje de niñas De un total de 29		Número y porcentaje de niños De un total de 94	
Reclutamiento forzoso con violencia	2	7%	29	37%
Violación, otras formas de violencia sexual o amenazas de ella	7	24%	1	1%
Extorsión	7	24%	11	14%
Peligro relacionado con la escuela	8	28%	12	15%
Violencia de las pandillas en la comunidad	16	55%	48	61%
Incidente temible específico	20	69%	55	70%

De los 21 niños que plantearon preocupaciones acerca de los carteles, 15 eran de México, cuatro de Guatemala, uno de Honduras y uno de El Salvador. Diez niños, todos de México, mencionaron daños a manos de actores estatales. En total, 16 niños de Honduras expresaron preocupación acerca de la violencia generalizada, al igual que 11 niños de México, ocho de Guatemala y seis de El Salvador. La protección insuficiente del Estado fue mencionada como una preocupación por 13 niños de El Salvador, tres de Honduras, uno de Guatemala y uno de México.⁶⁹

Alfonso, El Salvador, 17 años

Donde vivía y estudiaba estaba bajo el control de otra mara, la MS-13. La mara M-18 pensó que era de la MS-13. Mataron a los dos policías que protegían nuestra escuela y mataron a dos niños con los que iba a la escuela. Me esperaron fuera de la escuela. La mara me dijo que si volvía a la escuela no llegaría vivo a casa. Después, ni siquiera podía salir de mi barrio. La mara me lo prohibió. La mara amenazó así a alguien que yo conocía y no se tomo las amenazas en serio. Lo mataron. Llevaba puesto el uniforme de la escuela. Si no hubiera tenido estos problemas, no habría venido aquí.

Los niños desplazados del El Salvador tenían en mayor número de menciones de la violencia relacionada con el crimen organizado, con el 60%, seguido por un 44% de los niños hondureños, el 32% de los niños mexicanos y el 20% de los niños guatemaltecos. El 38% de los niños mexicanos estaban atrapados en el negocio del tráfico de personas. De estos 39 niños, 12 también señalaron haber sufrido daños por parte de otros elementos criminales. Cuando estos 39 niños involucrados en el tráfico de personas se agregan a los 33 niños mexicanos que dijeron haberse visto afectados por otras organizaciones criminales, el número total de niños mexicanos afectados por elementos criminales aumenta considerablemente al 59% (60 niños).⁷⁰ Como se demostrará en capítulos posteriores de este libro, estos informes son congruentes con altos niveles de violencia del crimen organizado, combinada con una falta de protección del Estado en los cuatro países: Guatemala, Honduras, El Salvador y México.

⁶⁹ Véanse también los capítulos 2-7 sobre Honduras, El Salvador, Guatemala y las partes meridionales y septentrionales de México.

⁷⁰ Este total corresponde a una sustracción de 12 para evitar contar dos veces a los 12 niños que entran en ambas categorías. No todos los niños que dijeron que el tráfico de personas era una razón expresaron un miedo o una experiencia abiertamente violenta, pero la explotación y el daño a los que están sometidos estos niños constituyen claramente violaciones de sus derechos fundamentales.

1. El Salvador

El 66% de los niños salvadoreños mencionaron la amenaza de un daño grave por parte de actores criminales armados, el número más alto de todos los países. En total, 65 de los 69 niños salvadoreños que mencionaron la violencia en la sociedad identificaron específicamente la violencia relacionada con las pandillas como la causa de la experiencia o la amenaza del daño. Los niños hablaron extensamente del miedo al reclutamiento de las pandillas y las represalias por no querer unirse o cooperar.

Mario, El Salvador, 17 años

Me fui porque tenía problemas con las maras. Estaban en una tierra por la que tenía que pasar para llegar a la escuela. Dijeron que si no me unía a ellos me matarían. Les dije que no quería. Su vida es solo muerte y cárcel. Cuanto más me negaba a unirme más me amenazaban y me decían que me matarían si no lo hacía. Me pegaron cinco veces por negarme a ayudarles. El dolor de las palizas era tan fuerte que no podía ni mantenerme en pie. Tenía a muchos amigos a los que mataron o desaparecieron porque no quisieron unirse a la mara. En marzo mataron a un amigo mío y su cuerpo no fue hallado hasta mayo. Fui dos veces a la policía. Me dijeron que iban a hacer algo, pero cuando vi que no estaban haciendo nada para ayudar supe que tenía que irme.

Las niñas salvadoreñas expresaron el miedo a la violación, otras formas de violencia sexual y hasta la muerte, si se negaban a ser novias de un marero.

Dinorah, El Salvador, 14 años

El problema más grande mi país son las maras. Van a las escuelas, sacan a las niñas y las matan. A veces las niñas están metidas en maras y las otras maras las matan. A veces las niñas salen con muchachos que están en maras y los miembros de otras maras las matan. A veces las maras matan a una niña porque odian a su familia. Solía ver noticias en la televisión todos los días sobre muchachas enterradas con sus uniformes, sus mochilas y sus cuadernos. Tenía que ir muy lejos para llegar a la escuela y tenía que caminar sola. No podía haber ido a ninguno sitio seguro para mí.

Los niños de El Salvador que todavía no habían sido víctimas de la violencia hablaron de sus propios miedos y de los de sus familias con el mismo sentimiento de inevitabilidad que los que la habían sufrido.

Henrique, El Salvador, 16 años

Hay muchas maras en mi país. Te obligan a hacer cosas malas a otras personas, o te fuerzan a meterte con ellos o tomar drogas. No quería hacer eso, y por eso toda mi familia estuvo de acuerdo en que debía venir aquí.

En total, 13 niños salvadoreños hablaron de las preocupaciones relacionadas con la respuesta insuficiente del Estado, las denuncias de amenazas o el daño o la incapacidad de protegerse de estos daños. Estas preocupaciones incluyen casos de niños que se dirigieron sin éxito a las

autoridades para denunciar un crimen y buscar protección, así como los niños que explicaron las razones por las que no era realista para ellos ni siquiera intentar pedir medidas de protección a la policía u otras autoridades.

2. Guatemala

El 20% de los niños guatemaltecos habían sufrido o habían sido amenazados con daños graves a través de algún tipo de violencia en la sociedad, como las pandillas u otros actores armados del crimen organizado, otras formas de violencia en la comunidad o la falta de protección del Estado frente a estas formas de violencia social. En total, 12 de estos niños señalaron el daño o el miedo al daño por parte de pandillas o carteles, otros ocho hablaron de la violencia generalizada y uno de ellos mencionó la protección insuficiente del Estado. Algunos de los niños hablaron acerca del impacto de la violencia en sus vidas cotidianas.

Mauricio, Guatemala, 16 años

Era duro para mí estudiar por las maras. A mí no me pasó, pero a veces atacaban a la gente. Se lo hicieron a mis amigos. Siempre estaban en la carretera que iba a la escuela, viendo a quién podían atacar.

3. Honduras

Cuando les preguntamos por qué huyeron de su país, el 34% de los niños hondureños dijeron que huyeron porque habían experimentado o temían la violencia a manos de los actores del crimen organizado. El 16 % hablaron de la violencia generalizada, y el 3% expresaron preocupaciones acerca del fracaso o la incapacidad del Estado para protegerlos frente a este tipo de daños. Algunos de estos niños explicaron en detalle la escalada de acontecimientos en sus vidas que no les dejaron otra alternativa más que huir.

Jorge, Honduras, 16 años

El área en la que vivía se conoce como la peor por las maras de toda Honduras. Te quieren matar. Casi matan a mi hermano mayor. Le dispararon tres veces. Asaltaron a mi otro hermano. Me dispararon a mí también. Otra vez algunos mareros me atacaron cuando estaban con algunos amigos y nos dispararon. Una bala me dio en el brazo. También es peligroso para las niñas. Las hacen estar con ellos por la fuerza. El año pasado los mareros dijeron a todos en mi barrio que tenían el control y que tenían que irse todos. Toda mi familia salió de la zona porque sabíamos que era peligroso.

Las niñas también hablaron de los efectos de la violencia de las pandillas, y mencionaron en particular las relaciones sexuales forzadas y otras formas de violencia sexual.

Silvia, Honduras, 17 años

Me violaron en Honduras cuando iba del trabajo a casa. Los mareros me amenazaron con pistolas y tenían tanto miedo de ver pistolas y cuchillos por todas partes. Me lo hicieron cuatro veces. Me sentí tan mal conmigo misma, quería suicidarme.

Otros niños hablaron de la persecución con un sentimiento de inevitabilidad.

Alfredo, Honduras, 16 años

Sientes miedo cuando vives en un sitio donde no hay otra cosa más que violencia. Es muy peligroso aquí. Las maras estas por todos lados. Te acostumbras a oír disparos. Te preguntas si algo pasará si vas a la tienda, si alguien te va a disparar o decirte que tienes que unirte a las maras.

Ángela, Honduras, 12 años

En el pueblo en el que vivía había muchos mareros. Solo hacían cosas malas, secuestrar a gente. Mi madre y mi abuela tenía miedo de que me pasara algo. Por eso mi madre me mandó aquí. Violan a las niñas y las dejan embarazadas. La mara dejó a cinco niñas embarazadas, y hubo otras niñas que desaparecieron y sus familias no volvieron a saber nunca de ellas.

4. México

El 12% de los niños mexicanos que no habían sido reclutados en la industria del tráfico de personas identificaron los riesgos generados por los carteles o los peligros que experimentaron como las razones para ir a Estados Unidos. Tres de las cuatro niñas mexicanas entrevistadas hablaron de la violencia de los carteles. Diez de los niños hablaron de los temores como consecuencia de la violencia generalizada, y dos mencionaron el daño a manos de actores estatales.

Juan, México, 13 años

Jugaba [al fútbol] fuera, pero ya no puedo jugar realmente. Todos mis amigos de mi barrio se trasladaron porque mataron a sus hermanos. El cartel los mató y toda la familia se fue. Así que ahora no tengo con quien jugar al fútbol.

F. Reclutamiento y explotación en la industria del tráfico de personas

Las redes criminales y otros adultos reclutan a niños mexicanos para que trabajen como guías en el tráfico de personas, porque, debido a su edad y vulnerabilidad, se entiende en general que, si los capturan, suelen ser devueltos rápidamente a México.⁷¹ El reclutamiento en la industria criminal del tráfico de personas afectaba al 38% de los niños mexicanos, quienes dijeron que habían ido a Estados Unidos en cumplimiento de su “deber” como coyotes.⁷² Todos estos niños señalaron que

⁷¹ Muchos de los niños que revelaron su participación en el tráfico de personas contaron que una razón para su reclutamiento es que los adultos saben que hay más probabilidades de que devuelvan directamente a México a los niños y no los enjuicien en virtud de las leyes penales de Estados Unidos. Ciertamente, enjuiciar a niños por crímenes cometidos en representación o bajo las órdenes de adultos sería una respuesta inapropiada e ineficaz; al mismo tiempo, demuestra una dimensión esencial del nivel de explotación deliberada de estos niños por los adultos.

⁷² Los factores que podrían haber contribuido a este alto porcentaje son que, dado el número limitado de niños que se remiten a la custodia de la ORR dentro de Estados Unidos, el 82% (84) de los niños mexicanos entrevistados estaban bajo la custodia de la USBP en el Valle del Río Grande, al sur de Texas, a la espera de su devolución a México. Esta zona registra una de las mayores tasas de cruces fronterizos de México a Estados Unidos, que incluyen a un gran número de niños mexicanos, y por consiguiente, un número elevado de guías para operaciones de tráfico de personas. Una consecuencia imprevista de esta situación era que un gran número de niños mexicanos

estaban haciendo esto por orden de un adulto. Además de las necesidades de protección relacionadas con un crimen de estos niños, también se plantearon preocupaciones respecto a la explotación laboral en este contexto. El *Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación* incluye en la definición de las “peores formas de trabajo infantil” “la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas...[y] el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños”.⁷³

Se atrae a los niños con promesas de dinero, en cantidades que no se pueden alcanzar con las escasas oportunidades de trabajo legítimo con que podrían contar estos niños. Después se obliga a los niños a participar en actividades ilegales y peligrosas. En general, una vez captados, es muy difícil para los niños librarse de sus “deberes” de traficantes y permanecen atrapados en una red de actividades criminales y amenazas contra su seguridad y su bienestar.

Los niños entrevistados no sugirieron que los hubieran obligado literalmente a participar en la industria del tráfico; sin embargo, sus edades, la pobreza rampante, la falta de oportunidades y la violencia criminal a menudo incontrolada en al menos algunas partes de México indican claramente que es poco probable que estos niños puedan adoptar decisiones informadas y voluntarias acerca de su participación en el tráfico de personas.

El 10% de estos niños hablaron de los daños o las amenazas de daños por parte de las fuerzas armadas mexicanas como consecuencia de su participación real o supuesta en la industria del tráfico. Ocho de estos diez niños habían sido reclutados de hecho en la industria del tráfico y, de ellos, tres habían sido golpeados y torturados por soldados, dos habían recibido disparos y tres temían este tipo de abusos. Los dos niños que no estaban trabajando en la industria del tráfico de personas señalaron que los soldados mexicanos los acusaron de trabajar para un cartel y los golpearon por ello.

Los niños mexicanos que hablaron de la participación en la industria del tráfico de personas se encontraban en situaciones de peligro para su seguridad y su bienestar, directamente contrarias a su desarrollo moral y social. Estos niños fueron expuestos una y otra vez y obligados a participar en el mundo peligroso y a menudo violento de los cruces fronterizos ilegales. En combinación con la pobreza y la falta de oportunidades y protección del Estado, estos niños están atrapados en un círculo vicioso. La explotación de estos y otros niños representa una violación grave de los derechos humanos y demuestra claramente que estos niños pueden necesitar protección internacional.

entrevistados para este estudio estaban atrapados en la industria del tráfico de personas, que representa la categoría más grande que motiva la protección de los niños de México.

⁷³ Convenio sobre trabajo infantil, párrafos (c) y (d) del Artículo 3. Los cinco países analizados han ratificado esta Convención.

G. Abuso en el hogar

“Toda violencia contra los niños, incluyendo la física, psicológica y la violencia sexual, mientras se encuentran a cargo de sus padres u [otros cuidadores], está prohibida por [el derecho internacional]”.⁷⁴ Dicho daño se reconoce como una posible razón para ofrecer protección internacional debido a la vulnerabilidad y la dependencia de los niños y, en muchos casos, su falta de capacidad para acceder a recursos efectivos o la protección del Estado.⁷⁵ El 21% de los niños revelaron que habían sufrido algún tipo de abuso en el hogar, como abusos físicos, emocionales o sexuales, la violencia entre hermanos o compañeros sentimentales o el abandono. Aunque menos de la mitad de los niños que señalaron algún tipo de abuso eran niñas, estas 36 niñas representan el 40 % de todas las entrevistadas, mientras que los 49 niños que mencionaron alguna forma de abuso en el hogar representan solo el 16 % de todos los varones entrevistados.

Los niños identificaron a una serie de maltratadores, como padres, hermanos, abuelos, otros ciudadanos y compañeros del hogar. En total, 22 niños dijeron que una de las razones para huir fue que los cuidadores habían caído enfermos, muerto o eran incapaces por otras razones de cuidarlos; diez de ellos formaban parte de los que mencionaron el abuso en el hogar.

En el caso de todas las nacionalidades, salvo los guatemaltecos, los niños hablaron con mucha más frecuencia del abuso en el hogar como una forma de sufrimiento y daño que como una razón explícita para huir. Existen muchas explicaciones posibles de ello, como que los niños podrían considerar que su decisión de huir no guardaba relación con su maltrato, incluso si el maltrato hubiera provocado que buscaran una vida más segura en otro lugar; podrían haber sentido vergüenza o miedo de hablar sobre el abuso y, por lo tanto, solo lo revelaron en respuesta a varias preguntas indagatorias o después de que hubo más confianza con el entrevistador; o puede que lo consideraran algo normal, si no habían conocido otra cosa. No obstante, independientemente de que los propios niños identifiquen el abuso en el hogar como un motivo para huir, se deben examinar cuidadosamente las necesidades de protección derivadas de esta forma de abuso.

⁷⁴ Directrices sobre asilo de niños, párrafo 32. Véase también, por ejemplo, ACNUR (7 de mayo de 2002). Directrices de protección internacional No. 1: La persecución por motivos de género en el contexto del Artículo 1A(2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y/o su Protocolo de 1967. Disponible en <http://www.refworld.org/docid/3d36f1c64.html>. (Analiza, entre otras cosas, el contexto y las circunstancias en las que se puede considerar que la violencia doméstica es un motivo para la protección de refugiados).

⁷⁵ En el contexto de una evaluación de una solicitud de protección total se considerarían apropiadamente factores como la gravedad del abuso, si el Estado quiere o puede ofrecer protección al niño frente al abuso y si el daño real o temido está relacionado con uno de los cinco criterios en la definición de la condición de refugiado.

Niños que mencionan el abuso en el hogar por país y sexo				
Nacionalidad	Número de niñas	Porcentaje de niñas en función del número total por país	Número de niños	Porcentaje de niños en función del número total por país
El Salvador 21 de 104	14	67%	7	33%
Guatemala 23 de 100	9	39%	14	61%
Honduras 24 de 98	11	46%	13	54%
México 17 de 102	2	12%	15	88%
TOTALES	36	40%	49	16%

Lydia, Honduras, 16 años

Cuando tenía cuatro años mi padre abusó de mí. Se lo dije a mi madre y le dejó. Después de eso amenazó con matarme.

Ana, Honduras, 13 años

Cuando tenía seis años mi padrastro me violó.

Óscar, Honduras, 12 años

Mi abuela me maltrataba. Nos obligaba a mis hermanos y a mí a trabajar. Era mala conmigo y al final me dijo que me fuera de casa, pero ¿dónde se supone que voy a ir? Al único sitio dónde podía ir era aquí. Quería estar con mi madre. La echo mucho de menos.

La cuestión del abuso, especialmente cuando se produce en el hogar, destaca algunas de las principales razones para entender claramente la capacidad de los niños para hablar de experiencias delicadas y posiblemente traumáticas en el proceso tanto de obtención como de análisis de la información que aportan los niños. Los niños pueden sentirse avergonzados de hablar de experiencias de abuso o pueden tener dificultades para explicar o relatar una experiencia. Un niño puede sentir que hablar del abuso en el hogar constituye una vergüenza para sus familias. Los niños pueden considerar que no es pertinente, importante o seguro mencionarlo. Es posible que algunos niños no reconozcan que sus experiencias constituyen abuso porque es lo único que conocen. Por ejemplo, un niño de 17 años de Honduras ofreció una variedad de razones para su huida, como los numerosos intentos de reclutamiento de una mara, la falta de trabajo y querer ayudar a su madre. Cuando le preguntaron después si alguien le había hecho sufrir alguna vez, respondió simplemente que su padre le golpeaba regularmente.

El 24% de los niños hondureños hablaron del abuso en el hogar, junto con el 23% de los niños guatemaltecos, el 20% de los niños salvadoreños y el 17% de los niños mexicanos. Las niñas salvadoreñas fueron las que más señalaron el abuso en el hogar, con 14 de ellas, que constituyen el 67% de todos los niños salvadoreños que mencionaron este tipo de abuso. Las 11 niñas hondureñas constituyeron el 46% del número total de 24 niños hondureños que se habían enfrentado al abuso

en el hogar. De los 23 niños guatemaltecos que señalaron el abuso en el hogar, el 39 % (nueve) eran niñas. En total, 17 niños mexicanos mencionaron el abuso en el hogar: 15 niños y dos niñas.⁷⁶

1. El Salvador

El 20 % de los niños salvadoreños dijeron que viajaron hacia el norte debido en parte al abuso que sufrían en sus hogares. Se trataba principalmente de niñas que hablaron del abuso de sus familiares o novios. Una niña de 15 años contó que había sido violada por su novio, que después la amenazó con quitarle al hijo del que quedó embarazada como consecuencia.

Tito, El Salvador, 15 años

Mi padrastro intentó violarme unas cuantas veces. Esto empezó en octubre de 2011. Se lo dije a mi madre, pero no me creyó. También me golpeó. Denuncié a mi padrastro a la policía, y hubo un caso en la corte. No acabó en la cárcel. Tuve que irme de casa a vivir con mi vecina y después con mis hermanos.

Un niño salvadoreño de 17 años mencionó que había sido abandonado por su padre y que su madre le pegaba con frecuencia. Esto sumado a la intimidación y las amenazas de los programas de reclutamiento forzoso de los actores criminales armados en su barrio hicieron que considerara que su única opción era irse por su cuenta para ponerse a salvo.

2. Guatemala

El 21% de los niños guatemaltecos mencionaron el abuso en el hogar por un familiar u otros cuidadores. Una muchacha contó que su madrastra la golpeaba varias veces a la semana y la obligó a dejar los estudios para que pudiera empezar a trabajar.

Corina, Guatemala, 16 años

Tuve problemas con mi abuela. Siempre me pegó desde que era pequeña. Por eso me fui a vivir con mi novio—y porque estaba sola y triste. Pero después de estar viviendo juntos como un mes, mi novio también me golpeó. Me pegaba casi todos los días. Me quedé cuatro meses con él. Me fui porque intentó matarme estrangulándome. Me fui ese mismo día.

Francisco, Guatemala, 16 años

Mi padre fue deportado de Estados Unidos por violencia doméstica. Cuando regresó estaba violento y enojado, y quería descargar el enojo conmigo. Me insultaba y me decía cosas feas. Nunca me hizo daño físico, pero me hizo daño psicológico.

⁷⁶ Solo cuatro de los 102 niños mexicanos eran niñas y las cuatro habían sido remitidas a la custodia de la ORR. Dos de ellas señalaron el abuso en el hogar. La incidencia del abuso familiar entre las niñas en México puede ser mayor de lo que indican estas cifras, pero el conjunto limitado de niñas entrevistadas no es suficiente para hacer deducciones sustanciales.

3. Honduras

El 24 % de los niños hondureños hablaron del abuso a manos de familiares y otros cuidadores. Una niña de 16 años relató el abuso de su padrastro cuando era más pequeña. Amenazó con matarla cuando su madre decidió dejarle. Durante los siguientes años, la niña continuó teniendo miedo y habló de ello cuando describió sus razones para huir de Honduras. Otra niña huyó cuando tenía 17 años, después de que su padre abusivo salió de la cárcel.

Héctor, Honduras, 17 años

Mi padre me golpeó toda la vida. Abusó de mí y de mi hermana. Era alcohólico. Violó a mi hermana y la dejó embarazada. Estuve cinco años en la cárcel, a pesar de que tenían que haber sido nueve años. Salió de la cárcel en marzo de 2012. No quería estar cerca de él porque tenía miedo de que volviera a golpearme y maltratarme, así que decidí irme.

Ángelo, Honduras, 17 años

Mi padre se enojaba conmigo y me golpeaba todo el tiempo. A veces me pegaba con un cinto a diario durante días. Mi madre no podía realmente defenderme, porque le pegaría a ella también.

4. México

El 17% de los niños mexicano —dos niñas y 15 niños—hablaron del abuso en el hogar. Nueve de estos niños también mencionaron haber sido explotados por la industria del tráfico de personas.

Carlitos, México, 14 años

Mi madrastra me pegaba y me gritaba todos los días. Cuando estaba mi padre delante me trataba bien, más o menos, pero cuando no estaba no. Mi padre también me golpeaba.

H. Violencia sexual

Los casos de violencia sexual mencionados por los niños durante las entrevistas se registraron dentro de tres categorías: violencia por actores criminales armados, violencia en la comunidad y abusos en el hogar. Un número relativamente pequeño de niños dijo que había sufrido algún tipo de violencia sexual, como la violación. En total, 20 niños, de los cuales 19 eran niñas, mencionaron esta cuestión.⁷⁷ Cuatro de ellas mencionaron dos tipos diferentes de violencia sexual: dos fueron abusadas tanto por un marero como por un familiar, y dos habían sufrido violencia sexual a manos de alguien en la comunidad o un familiar. Más niñas hondureñas y salvadoreñas, nueve y siete respectivamente, que niñas guatemaltecas y mexicanas, tres y una respectivamente, mencionaron la violencia sexual. Aunque solo unos cuantos niños hablaron de cuestiones relacionadas con la

⁷⁷ El niño que reveló una experiencia de abuso sexual señaló que un marero le había tocado de manera inapropiada. Una cuestión inquietante es que miembros del personal de dos centros distintos de la ORR señalaron que estaban constatando un aumento de los residentes varones que mencionaban incidentes de abuso sexual, ocurridos especialmente durante su trayecto a Estados Unidos.

violencia sexual, es difícil, si no imposible, extraer una conclusión clara sobre el alcance del abuso sexual que puede haber sufrido el conjunto de estos niños. Como se ha documentado claramente, esto se debe a que este es generalmente el tipo de violencia más difícil de revelar—por niños y adultos—debido a su carácter muy delicado y el estigma y la vergüenza que sienten muchas de sus víctimas.⁷⁸ Como se documentará en capítulos posteriores de este libro, el abuso sexual y otras formas de violencia de género constituyen un problema grave en los cuatro países.⁷⁹ Por lo tanto, los números relativamente pequeños de casos relatados por los niños entrevistados por el ACNUR no demuestra la ausencia de violencia de género en estos países, sino que podrían deberse más a bien a las barreras para su revelación.

1. Privación y exclusión social

Está claro que no todos los niños que huyen de situaciones de privación de necesidades básicas para sobrevivir tienen derecho a protección internacional y, para los fines de este estudio, el ACNUR no incluyó estos factores en la evaluación de las posibles necesidades de protección internacional de los niños. Sin embargo, en esta sección se analizan las circunstancias que podría suscitar necesidades de protección internacional en el contexto de la privación y la exclusión social. Además, se ha documentado claramente que la privación y la exclusión social son factores que contribuyen a la violencia en la sociedad, especialmente en algunos países latinoamericanos.

La propia supervivencia y el desarrollo de los niños dependen de su capacidad para acceder a alimentos, refugio, atención sanitaria y educación adecuadas. Los derechos humanos también protegen el disfrute de derechos fundamentales económicos, sociales y culturales, que incluyen la capacidad de participar de manera significativa en actividades sociales, culturales y religiosas. La violación de cualquiera de estos derechos puede provocar la necesidad de protección internacional cuando no se cumplan criterios fundamentales mínimos, como por ejemplo, la negación del derecho de un niño a un nivel de vida adecuado, lo que incluye el acceso a alimentos, agua o

⁷⁸ Véase, por ejemplo, National Society for the Prevention of Cruelty to Children (NSPCC) (2010). Research Briefing: Children and Young People Disclosing Sexual Abuse: An Introduction to the Research (en adelante, “Disclosing Sexual Abuse”), páginas 6 y 9. Disponible en http://www.nspcc.org.uk/inform/research/briefings/children_disclosing_sexual_abuse_wda75965.html. Disponible también en <http://www.childmatters.org.nz/file/Diploma-Readings/Block-2/Sexual-Abuse/3.4-children-and-young-people-disclosing-sexual-abuse-updated.pdf>. En Disclosing Sexual Abuse se concluye que entre el 46 % y el 69 % de los adultos que sufrieron abusos sexuales siendo niños nunca lo revelaron durante su infancia, y los niños que los revelaron tenían menos probabilidades de contarlo a un profesional (menos del 10 % de los casos en los estudios citados) que a un amigo o su madre (*Id.*, páginas 6 y 9). En el estudio se señala que “también se ha detectado que las diferencias de género influyen en la revelación del abuso sexual. Aunque existen similitudes en la manera en que los niños y las niñas se sienten sobre ello (por ejemplo, miedo, vergüenza, culpabilidad). . . los niños tienen miedo de que los estigmaticen como homosexuales y/o víctimas, mientras que las niñas tienen más probabilidades de temer que no las vayan a creer” (*Id.*, página 9). Otros estudios han señalado que los muchachos adolescentes son los que “tiene menos probabilidades de denunciar su victimización sexual”. Paine, M. y Hansen, D. (2002). Factors Influencing Children to Self-Disclose Sexual Abuse, *Clinical Psychology Review*, 22(2), página 274. Disponible en <http://digitalcommons.unl.edu/psychfacpub/59/>. Es importante señalar que ninguno de estos dos estudios citan investigaciones realizadas en ninguno de los países analizados en este capítulo.

⁷⁹ Véanse los capítulos 2-7 sobre Honduras, El Salvador, Guatemala y las partes meridionales y septentrionales de México.

vivienda, que podría generar una situación intolerable que amenace el desarrollo y la supervivencia del niño.⁸⁰

Un número significativo de niños, el 53%, hablaron de problemas relacionados con la pobreza y la falta de necesidades básicas para la supervivencia, la necesidad de prestar ayuda a familiares o la falta de oportunidades reales de trabajo o educación como una de las razones—pero solo 55 de estos niños dijeron que era la *única* razón—para huir.

“Las necesidades socio económicas de los niños frecuentemente son más convincentes que las de los adultos, particularmente debido a su dependencia de los adultos y por sus necesidades de desarrollo únicas. La privación de derechos económicos, sociales y culturales, incluso, puede ser relevante para la valoración de [las necesidades de protección internacional] del niño como el de los derechos civiles y políticos. Es importante . . . evaluar el impacto general del daño de cada niño. La violación de un derecho generalmente puede exponer al niño a otros abusos; por ejemplo, el denegarle el derecho a la educación o un adecuado nivel de vida puede conducir a intensificar el riesgo de otras formas de daño, incluyendo violencia y abuso”.⁸¹ Una acumulación de violaciones menos graves también puede dar lugar a necesidades de protección internacional, al igual que los actos discriminatorias que puedan tener consecuencias gravemente perjudiciales para el niño. Al igual que con otros tipos de daños a los niños, es esencial evaluar las consecuencias de dichos actos para el niño afectado —ahora y en el futuro.⁸²

IX. Conclusión

Las respuestas de los 404 niños de El Salvador, Guatemala, Honduras y México entrevistados para este estudio llevan a varias conclusiones significativas. Primero, las razones de estos niños para huir de sus países de origen son complejas y se entrelazan, y solo se pueden entender cuando se examinan en conjunto y dentro de su contexto, desde una perspectiva que tenga en cuenta los intereses del niño. Paralelamente a esta multiplicidad de razones, no hay un solo lugar de origen dominante entre los distintos países de los que provienen estos niños. Segundo, a pesar de la amplia variedad, las respuestas de estos niños también comparten claramente puntos en común dentro o entre los cuatro países. Tercero, los múltiples relatos convincentes recopilados en este estudio—de los que solo se reproducen algunos en este informe—demuestran inequívocamente que muchos de los niños desplazados se enfrentan a graves peligros y penurias en sus países de origen. Cuarto, existen deficiencias significativas en los mecanismos de protección existentes con los que cuentan actualmente estos niños desplazados. No se conoce el alcance total de estas deficiencias porque mucho de lo que les sucede a estos niños no se registra ni se denuncia en ningún sitio. Por consiguiente, es razonable deducir que las deficiencias podrían ser aún mayores de lo que indican los datos disponibles. Todo indica que continúa aumentando el número de niños que llegan a Estados Unidos de estos cuatro países y las cifras de los que podrían tener necesidades de protección internacional entre ellos. De acuerdo con los testimonios de los propios niños, está sobradamente clara la necesidad de mejorar los mecanismos para garantizar que estos niños desplazados tengan acceso a la protección internacional. Las experiencias que han relatado son

⁸⁰ Véase las Directrices sobre asilo de niños, párrafo 35. (Señala que “[l]a violación de un derecho económico, social o cultural puede equivaler a persecución cuando los elementos esenciales mínimos de tal derecho no se realizan”).

⁸¹ Directrices sobre asilo de niños, párrafo 14.

⁸² Manual, párrafos 53 y 55; Directrices sobre asilo de niños, párrafo 36.

esencialmente congruentes con las tendencias y los aspectos problemáticos identificados en capítulos posteriores de este libro sobre países específicos. La pregunta fundamental es cómo pueden trabajar juntos los cinco países, la sociedad civil y el ACNUR para garantizar mejor que estos niños sean examinados cuidadosamente y reciban la protección que tan desesperadamente necesitan y merecen.

X. Recomendaciones

Partiendo de las observaciones y las conclusiones de este estudio, el ACNUR hizo recomendaciones en relación con las necesidades posibles y reales de protección internacionales de los niños no acompañados de El Salvador, Guatemala, Honduras y México a los cinco países afectados—El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Estados Unidos.⁸³

Reconocer las nuevas formas de desplazamiento que han surgido recientemente en América Central y México, y el surgimiento correspondiente de preocupaciones en materia de protección internacional

1. **Reconocer** específicamente que la violencia y la inseguridad dentro de El Salvador, Guatemala, Honduras y México, así como a través de las fronteras, ha llevado al desplazamiento forzado de niños y otras personas en la región; sus implicaciones para las relaciones internacionales y las cuestiones políticas; y su conexión con las necesidades de protección internacional.
2. **Reconocer** las necesidades de protección internacional—reales y posibles—que están en juego y la necesidad de asegurar que estos niños desplazados estén a salvo a su llegada, que se examinen sus necesidades de protección internacional, que tengan acceso al proceso de concesión de asilo y que se ofrezca protección internacional a aquellos para los que se determine la condición de refugiados o que no puedan de otro modo regresar a salvo a sus países de origen.
3. **Poner** en primer plano las necesidades de protección de estos niños desplazados y asegurar su inclusión en la mayor medida posible en todas las iniciativas nacionales y regionales relacionadas con la migración mixta, los refugiados y los solicitantes de asilo.
4. **Incorporar** formalmente las necesidades de protección internacional de estos niños a los debates oficiales relacionados con ellos en la región y a las directrices finales que va a publicar la Conferencia Regional sobre Migración.

⁸³ En Niños en fuga, además de ofrecer sus recomendaciones a los gobiernos de El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Estados Unidos, el ACNUR reconoció una serie de solicitudes y preocupaciones planteadas por representantes de gobiernos, la sociedad civil y otras partes interesadas de estos cinco países durante la Mesa Redonda sobre el desplazamiento de niños no acompañados y separados, convocada por el ACNUR en San Juan, Puerto Rico, los días 22 y 23 de enero de 2014. Aunque iban más allá del alcance de las observaciones y las conclusiones del estudio del ACNUR, teniendo en cuenta la importancia de las cuestiones abordadas, se reproducen en el estudio y pueden consultarse en <http://www.unhcrwashington.org/children>.

Fortalecer y armonizar los marcos regionales y nacionales para garantizar la protección internacional

5. **Establecer y promover** estrategias que tengan más en cuenta los intereses de los niños desplazados de la región mediante el desarrollo de protocolos regionales que aborden sus necesidades de protección internacional, y que incorporen el principio y la práctica de determinar el interés superior del niño en todos los puntos de las decisiones que afecten a su bienestar, empezando por su primer contacto con las autoridades del país al que han ingresado o intentan ingresar.
6. **Garantizar** que el principio del interés superior del niño sea un componente esencial de todas las respuestas, estrategias, directrices y herramientas relativas a la protección de los intereses de los niños, como la evaluación de una solicitud de la condición de refugiado, asilo o cualquier otra forma de protección internacional.
7. **Mejorar la capacidad**, mediante el aumento del personal y la capacitación y otros mecanismos, con el fin de asegurar la identificación sistemática de los niños que pudieran tener necesidades de protección internacional, especialmente los niños en situaciones de alto riesgo; asignaciones apropiadas para su cuidado y la evaluación de sus necesidades de protección internacional y acceso a tutores y representación legal.
8. **Armonizar** la legislación, las políticas y las prácticas nacionales con el marco regional y las herramientas correspondientes.
9. **Desarrollar y divulgar** herramientas comunes para apoyar la función gubernamental de comprobar las necesidades de protección internacional, prestando especial atención a los métodos y las prácticas que promueven un entorno adecuado para los intereses de los niños.
10. **Desarrollar e implementar** sesiones de capacitación obligatorias, para todas las autoridades que participan en actividades relacionadas con la protección y otras formas de asistencia a niños que tienen o podrían tener necesidades de protección internacional, acerca de las normas y los principios básicos del derecho internacional de derechos humanos y refugio, entre ellos los principios fundamentales de: trato no discriminatorio, interés superior del niño, no devolución, unidad familiar, debido proceso legal y no detención ni otras formas de restricción de la libertad.
11. **Fortalecer** la colaboración, el intercambio de información y de buenas prácticas relacionadas con la identificación, la asignación y la evaluación de niños que pudieran tener necesidades de protección internacional entre los gobiernos y el ACNUR y entre los gobiernos y la sociedad civil.

Abordar las causas fundamentales

12. **Emprender** medidas a nivel tanto regional como nacional para abordar las causas fundamentales de la huida de estos niños desplazados con la intención de reducir—si no eliminar—los factores que conducen a su desplazamiento forzado.

13. **Involucrar** a la Comisión de Seguridad de Centroamérica para que aborde el desplazamiento de los niños como consecuencia de la violencia y la inseguridad, para que respalde también las iniciativas de los Estados en relación con estas cuestiones.

Todas las recomendaciones están incluidas al final de este libro. Para ver la versión completa de las recomendaciones, puede consultar <http://cgrs.uchastings.edu/Ninez-Migracion-DerechosHumanos>.

Capítulo 2 Honduras

Luis Gerardo Rivera, José Guadalupe Ruelas, Ubaldo Herrera Cuello, Jaime Flores, y Carlos Flores Pinto (colaborador en la investigación)
Casa Alianza

I. Introducción

Este capítulo tiene por objetivo analizar los aspectos más relevantes sobre la situación de los derechos de la niñez y la adolescencia en el contexto de la migración en Honduras. Se trata de un fenómeno que, por un lado, está, marcado fuertemente por un aumento progresivo, año tras año, de la cantidad de niños, niñas y adolescentes hondureños que dejan el país con destino a México y Estados Unidos, especialmente este último. Y por el otro, por una diversidad de factores estructurales entrelazados—violencia, pobreza, exclusión social—que conllevan a esa situación cada vez con mayor intensidad.

En primer lugar, se describe de forma breve la emigración en el país, destacando las diferentes etapas en las que ha habido un flujo intenso de población hondureña que ha migrado hacia el norte. Al observar la fase contemporánea, nos detenemos en algunos datos cuantitativos y cualitativos que dan cuenta de un estado de cosas profundamente complejo, crítico, en términos de desarrollo humano, violencia y debilidad institucional.

Seguidamente, se examina de manera particular la situación de la niñez hondureña, a fin de explicar el contexto en el cual se ha producido este aumento notable de NNA que salen del país. Las estadísticas sobre afectación a derechos básicos, como la educación o la salud, las diferentes formas de violencia, entre otras, permiten conocer con mayor precisión algunas de las principales causas estructurales que empujan a miles y miles de niños, niñas y adolescentes a salir del país. Las entrevistas realizadas a NNA que son repatriados explican también esta realidad desde la propia experiencia de sus protagonistas, o dicho de otro modo, de víctimas de violaciones a sus derechos tanto en el país de origen como en el tránsito y el destino.

Ante esta situación, se efectúa un análisis sobre el marco jurídico vigente en Honduras en lo relativo a la niñez, por un lado, y a la protección de la población migrante, en especial los hondureños y hondureñas en el exterior. Un punto específico está dedicado al Protocolo para la recepción de NNA víctimas de trata y en situación de vulnerabilidad. Junto a la cuestión normativa, se realiza una descripción y evaluación del marco institucional, es decir, de los organismos de gobierno que están a cargo de la protección de la niñez y la adolescencia en general, y los NNA migrantes en particular.

Una sección central de este capítulo está dedicada a los procedimientos relativos a la recepción, protección y reintegración familiar de los NNA migrantes que son repatriados al país. En especial, se indican las principales y graves falencias de los mecanismos existentes que, por un lado, complementan las limitaciones—en términos de derechos—de los procedimientos adoptados en México y Estados Unidos con el objetivo de devolver a los NNA a su país de origen. Y por el otro, refuerzan la vulnerabilidad y los abusos a los derechos que sufren los niños y niñas al regresar al

país en las actuales condiciones. También se destacan algunos casos específicos, como las iniciativas de sociedad civil para acompañar a NNA que retornan con alguna discapacidad.

A fin de completar el contexto de niñez y migración en el país, el capítulo incluye dos temáticas específicas relativas a otras categorías de NNA cuyas vidas y derechos se ven afectadas por la migración: los niños y niñas hondureñas que viven en el país pero cuyos padres han migrado; y los NNA migrantes extranjeros que transitan por el país con el objetivo de llegar a los Estados Unidos.

II. Contexto de migración en Honduras

Honduras, como los demás países de la región centroamericana, se caracteriza por un contexto social marcado por la represión política, la violencia e inseguridad generada por la delincuencia común, las maras y pandillas¹ y los grupos del crimen organizado, así como por la falta de oportunidades económicas y sociales.

Migrar irregularmente se ha convertido en la única salida para cientos de miles de hondureños y hondureñas que persiguen un futuro en el que puedan vivir libremente y sin temor a perder la vida a causa de la violencia, alcanzar un nivel de vida digno y la garantía de legar a sus hijos e hijas el pleno goce y ejercicio de sus derechos humanos fundamentales.

La región centroamericana ha sido históricamente una zona de tránsito para llegar a México y Estados Unidos, con particular intensidad en las últimas tres décadas. Sin embargo, los procesos migratorios cada vez se han vuelto más complejos y han comenzado a implicar e involucrar a grupos en situación de especial vulnerabilidad. Junto al fenómeno de la feminización de la migración, de más larga data, de manera más reciente se ha evidenciado un progresivo incremento de las niñas, niños y adolescentes que participan, a una edad cada vez más temprana en la dinámica de movilidad humana.

Si bien la migración en Honduras no es un fenómeno reciente, se identifican al menos tres momentos históricos ocurridos entre la década del '80 del siglo pasado y la actualidad, que han generado importantes flujos migratorios de hondureños y hondureñas hacia el extranjero.

En primer lugar, podemos mencionar que durante la década de los años ochenta, se implementó por parte del Estado y con la asesoría del gobierno estadounidense la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), como respuesta represiva a los movimientos sociales, identificados como de izquierda, que buscaban generar cambios en las estructuras políticas y económicas del país.

La DSN tuvo como premisa fundamental la existencia de un *enemigo externo*, en este caso, los movimientos revolucionarios que se estaban gestando en países vecinos como Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Este enemigo externo influenciaría, según los ideólogos de la DSN, a

¹ Aunque tanto las maras como las pandillas son bandas organizadas, su poder, su alcance y su enfoque son diferentes. Las pandillas son bandas locales con una estructura de poder local y cuya influencia no llega más allá del ámbito local; mientras que las maras son organizaciones criminales nacionales y transnacionales con un alcance nacional y transnacional, además de local. Las maras tienen una estructura de poder muy organizada que incluye a líderes locales, pero los dirigentes superiores no son locales. Las maras tienen mucho más poder, muchos más recursos y mucho más alcance que las pandillas.

actores locales con fuertes posibilidades de convertirse en un *enemigo interno* dispuesto a utilizar métodos violentos para hacerse del poder del Estado con el fin de refundar el sistema político y económico del país.²

Para hacer frente a este enemigo interno, el Estado debía utilizar todos sus recursos disponibles, principalmente sus organismos de seguridad y defensa, aun cuando sus actuaciones estuvieran al margen de las garantías constitucionales, e incluso, del sistema de derechos humanos.³ Dentro de las prácticas implementadas como política de Estado durante ese tiempo estaban el secuestro, tortura, la desaparición forzada y asesinato de militantes de los movimientos de izquierda en el país, ejecutadas por los denominados “escuadrones de la muerte”.

Según el Comité Familiares de Detenidos y Desaparecidos en Honduras (COFADEH), las desapariciones forzadas en Honduras en la década de los años ochenta superan los 200 casos, lo cual evidencia que este tipo de actividades han sido una práctica ejecutada y tolerada por las autoridades del Estado y se constituye en prueba irrefutable de que la desaparición forzada fue una política de Estado durante esos años.⁴ La implementación de la DSN en Honduras provocó que militantes de izquierda, dirigentes sindicales, estudiantiles, obreros y otros vinculados a los movimientos sociales, así como sus familias, se vieran en la necesidad de abandonar el país y buscar asilo en otros países con el fin de salvaguardar sus vidas.

En segundo lugar, en octubre de 1998 se registró una de las mayores crisis humanitarias provocadas por fenómenos naturales en Honduras. Los efectos del huracán Mitch, combinados con la alta vulnerabilidad de la mayor parte del territorio, provocaron la muerte de más de 7,000 personas, 1.5 millones de damnificados, 8,000 desaparecidos y cerca de 12,000 heridos.⁵

En el tema de vivienda, los daños se calcularon en un número aproximado de 35,000 viviendas destruidas y 50,000 parcialmente afectadas con daños que varían entre 10% y 50%. En el sector educativo, los daños totales se estimaron en 446 millones de lempiras (33 millones de dólares en 1998).⁶ El monto total de los daños originados por el huracán Mitch se estimó en 3,800 millones de dólares, dicha suma representó el 70% del producto interno bruto de Honduras, o lo que es lo mismo, el 70% del valor total de los bienes y servicios producidos en el país durante un año.⁷

² Meza, V. (2012, febrero). Honduras: Seguridad y Defensa. *Boletín Especial No. 96, Centro de Documentación de Honduras (CEDOH)*. Disponible en <http://www.cedoh.org/resources/Publicaciones/Lo-que-publicamos/Boletin-96.pdf>.

³ Meza, Honduras: Seguridad y Defensa.

⁴ Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos en Honduras. Desaparecidos. Disponible en <http://www.cofadeh.org/html/desaparecidos/index.htm>.

⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL Naciones Unidas, *Honduras: Evaluación de los daños ocasionados por el Huracán Mitch, 1998. Sus implicaciones para el desarrollo económico y social y el medio ambiente*, U.N. Doc. LC/MEX/L.367 (1999, 26 de enero).

⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL Naciones Unidas, *Honduras: Evaluación de los daños ocasionados por el Huracán Mitch, 1998. Sus implicaciones para el desarrollo económico y social y el medio ambiente*, U.N. Doc. LC/MEX/L.367 (1999, 26 de enero).

⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL Naciones Unidas, *Honduras: Evaluación de los daños ocasionados por el Huracán Mitch, 1998. Sus implicaciones para el desarrollo económico y social y el medio ambiente*, U.N. Doc. LC/MEX/L.367 (1999, 26 de enero).

La infraestructura productiva del país se vio severamente afectada por el huracán Mitch, lo cual profundizó la débil economía de un país sub desarrollado, esto provocó que miles de hondureños y hondureñas decidieran migrar a otros países en busca de mejores oportunidades para solucionar sus problemas económicos.

En tercer lugar se destaca el 28 de junio de 2009, como la fecha en la que se dio el primer Golpe de Estado ocurrido en Latinoamérica en el siglo XXI, En el marco de la crisis política generada por el golpe, el gobierno de facto que se hizo del poder impuso una serie de medidas para reprimir a los movimientos sociales que se opusieron al golpe y exigían en las calles la restitución del presidente constitucionalmente electo.

Dentro de las medidas que se impusieron fue la suspensión de las garantías constitucionales de las y los ciudadanos, el cierre de medios de comunicación opositores al golpe, el uso de la fuerza policial y militar del Estado para la represión de la protesta social y una fuerte campaña mediática con el objetivo de legitimar ante la comunidad nacional e internacional las acciones ocurridas el 28 de junio de 2009. Además de lo anterior, informes de organizaciones defensoras de derechos humanos señalan que, líderes y activistas sociales sufrieron persecución, amenazas, hostigamiento e incluso, fueron asesinados por personas vinculadas a los aparatos de seguridad del Estado.

La Comisión de Verdad⁸ en su informe “La voz más autorizada es la de las víctimas” presentado en octubre de 2012, señala que las actuaciones irregulares atribuidas a las fuerzas de seguridad del Estado durante la crisis política “fueron y siguen siendo parte de una política de Estado que abarca además las operaciones de grupos privados que funcionan con procedimientos y metodologías de los escuadrones de la muerte”.⁹ Este informe, se fundamenta a partir de 1,966 testimonios recibidos a nivel nacional, con los que se constatan 5,418 violaciones a los derechos humanos, comprobando de esta forma, según los autores, “la existencia de patrones de violaciones que se reproducen sistemáticamente; los mismos son la aplicación de medidas represivas de manera generalizada y selectiva contra actores claves, líderes y lideresas opositores al golpe y la instrumentalización de la justicia”.¹⁰

La represión política en la década de los años ochenta, así como la generada en el marco del Golpe de Estado de 2009 son claros ejemplos de la violencia estructural que se ha ejercido en Honduras a lo largo de su historia. El Estado ha sido muchas veces el promotor de violencia, la cual se ha manifestado a través del ejercicio del poder, promoviendo la concentración de los recursos en un reducido grupo social, en detrimento de las necesidades básicas como la supervivencia, el bienestar y la libertad de las grandes mayorías.

La violencia estructural genera desesperanza y frustración en las y los ciudadanos que no pueden desarrollar sus potencialidades, debido a que han sido privados de las capacidades y competencias

⁸ Conformada por las organizaciones aglutinadas en la Plataforma de Derechos Humanos: Comité de Familiares de Detenidos, Desaparecidos de Honduras (COFADEH), Comité para la Defensa de los Derechos Humanos, (CODEH), Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPRODEH), Centro de Derechos de Mujeres (CDM), Federación Internacional por el Derecho a la Alimentación de Honduras (FIANH), Centro para la Prevención, Rehabilitación y Tratamiento de las Víctimas de la Tortura (CPTRT).

⁹ Truth Commission Report (2012). *La voz más autorizada es la de las víctimas*. Tegucigalpa, Honduras.

¹⁰ Truth Commission Report (2012). *La voz más autorizada es la de las víctimas*. Tegucigalpa, Honduras.

para insertarse en el mundo productivo, a la vez han sido excluidos de participar en la dinámica social y política del país. Esta desesperanza y frustración vienen a ser factores determinantes al momento de tomar la decisión de emigrar a otros países en busca de mejores oportunidades, tanto económicas como de participación social.

La pérdida de legitimidad de las instituciones del Estado se ha agudizado como consecuencia de la infiltración del crimen organizado en el aparato gubernamental, principalmente en la Policía Nacional y Ministerio Público, lo que ha debilitado drásticamente la capacidad de los operadores de justicia.

Sumado a lo anterior, la expansión y luchas por control de territorios de las maras y pandillas y el incremento en la actividad del narco tráfico y el tráfico de armas, así como la impunidad generalizada en el país, son factores que han provocado, entre otros, un alza significativa de los hechos delictivos, entre estos los asesinatos, masacres, secuestros y extorsiones, aumentando con esto, los niveles de violencia e inseguridad en Honduras.

Es en este contexto que se ubique al país como uno de los más violentos de América Latina, presentando tasas de homicidios superiores a la media mundial estimada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) de 6.9 por cada 100,000 habitantes.¹¹

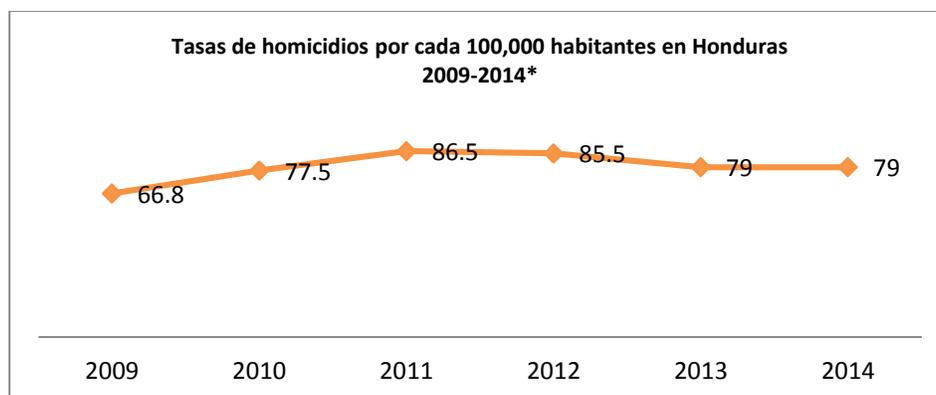
Datos del Observatorio de la Violencia de la Universidad Autónoma de Honduras (UNAH) indican que las muertes por homicidios en el país se han incrementado en los últimos años, pasando de una tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes de 66.8 en 2009¹² a 79 a finales del 2013,¹³ teniendo su punto más alto en 2011 con 86.5.¹⁴

¹¹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC. (2011). Estudio Mundial sobre el Homicidio. Tendencias, Contextos, Datos. Disponible en http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/BOOK_Global_study_on_homicide_2011_Spanish_ebook.pdf.

¹² IUDPAS – UNAH Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad. (2010, March). Observatorio de la Violencia Mortalidad y Otros. *Boletín Nacional*, 17. Disponible en <http://www.iudpas.org/pdf/Boletines/Nacional/NEd17EneDic2009.pdf>.

¹³ IUDPAS – UNAH Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad. (2014, February). Observatorio de la Violencia Mortalidad y Otros. *Boletín Nacional*, 32. Disponible en <http://www.iudpas.org/pdf/Boletines/Nacional/NEd32EneDic2013.pdf>.

¹⁴ IUDPAS – UNAH Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad. (2012, March). Observatorio de la Violencia Mortalidad y Otros. *Boletín Nacional*, 24. Disponible en <http://www.iudpas.org/pdf/Boletines/Nacional/NEd24EneDic2011.pdf>.



Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio de la
Violencia de la UNAH
*A junio de 2014

Para el 2013, se registraron 6,757 homicidios, teniendo 563 homicidios al mes y en promedio 19 víctimas al día. El 59.7% de los homicidios ocurrieron en los departamentos de Cortés, Francisco Morazán y Yoro. El 83.3% de los homicidios se cometieron con arma de fuego y el 78.8% de las víctimas se sitúan en edades entre 15 y 44 años.¹⁵

III. Migración de NNA en Honduras: causas estructurales y estadísticas

En el contexto recién descrito brevemente de privación de derechos básicos, debilidad institucional y creciente violencia, es importante observar algunos aspectos específicos acerca de los factores que determinan la migración de NNA desde Honduras. Sin dudas, en muchos casos las causas que motivan a las niñas, niños y adolescentes (NNA) a migrar pueden no diferir mucho respecto de las que manifiestan los adultos. Sin embargo, debe destacarse, en primer lugar, que sí hay causas exclusivamente ligados a NNA. En segundo lugar, que tanto estos motivos particulares como los similares a los adultos repercuten de manera particularmente grave en la niñez y la adolescencia (por ejemplo, en cuestiones ligadas a su derecho al desarrollo adecuado y sin violencia), o los afectan de manera más generalizada e intencionada—dado su carácter de blanco, por ejemplo, de las acciones de pandillas o incluso de prácticas arbitrarias de fuerzas de seguridad. En todos los casos, a su vez, las NNA se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad respecto a los adultos ante las condiciones de violencia, pobreza y exclusión social que se viven en el país.

Para caracterizar a la niñez y juventud hondureña en el contexto migratorio y analizar los factores que motivan a las NNA a migrar, se presentan a continuación algunos datos estadísticos que reflejan la difícil situación de este sector poblacional en país. En Honduras, la población comprendida entre 5 y 17 años de edad se estima en 2,661,272 de personas (31.2% de la población total del país), de los cuales, el 49.8% son niños y 50.2% son niñas.¹⁶

¹⁵ IUDPAS – UNAH Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad. (2014, febrero). Observatorio de la Violencia Mortalidad y Otros. *Boletín Nacional*, 32. Disponible en <http://www.iudpas.org/pdf/Boletines/Nacional/NEd32EneDic2013.pdf>.

¹⁶ Instituto Nacional de Estadísticas. (2013, mayo). XLIV Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM). Disponible en <http://www.ine.gob.hn/index.php/censos-y-encuestas/encuestas-todos-las-encuestas-de-honduras/encuesta-permanente-de-hogares>.

El estado de salud de la niñez es producto de las circunstancias socioeconómicas y culturales que rodean a las familias en particular y a las comunidades en general. Factores como el bajo peso al nacer y las infecciones respiratorias agudas y las diarreas son condiciones de alta prevalencia en la población infantil hondureña, principalmente en las familias excluidas del desarrollo. Ello, sin perjuicio de las limitaciones y deficiencias de las políticas dirigidas a la atención de salud.

Estos padecimientos, además de ser frecuentes y presentarse por largos períodos, tienen un impacto negativo grave, manifestado en el deterioro nutricional lo cual genera aumento en la vulnerabilidad de la niñez a enfermarse y presentar complicaciones en el proceso de aprendizaje, e incluso su adaptabilidad al entorno social.¹⁷

En cuanto a la situación de la niñez y educación, un indicador que es muy útil para medir el sistema educativo hondureño es la Tasa de Cobertura, la cual representa el total de niños y niñas que asisten a un centro educativo, respecto al total de niñas y niños según grupo de edad.¹⁸ Para el 2013, se estimó en 1, 680,006 niños y niñas entre 3 y 17 años los que estaban asistiendo a un centro de enseñanza; los que representan el 55.4% de la población entre esas edades. A nivel nacional, este indicador para los niños y niñas entre 6 y 11 años es del 92.3%.¹⁹

Para la población entre los 15 y los 17 años, la cobertura solo es del 27.1%. Esto quiere decir que aproximadamente la tercera parte de los jóvenes entre esas edades está asistiendo a un centro de enseñanza. Sin embargo, es más preocupante la diferencia que existe entre el área urbana (44.7%) y la rural (15.1%).²⁰

En el 2013, se estimó en 371,386 la cantidad de niñas y niños entre los 5 y 17 años que trabajan, lo que representa cerca del 14% de la población en ese rango de edad en el país. El 74.1% de las niñas y niños que trabajan se concentra en el área rural, mientras que el restante 25.9% está en el área urbana.²¹ La población infantil que se encuentra ocupada, se agrupa principalmente en las actividades de agricultura, silvicultura, caza y pesca (59.9%), comercio por mayor/menor,

¹⁷ Instituto Nacional de Estadísticas. (2013, mayo). Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDESA) 2011-2012. Disponible en <http://www.ine.gob.hn/index.php/censos-y-encuestas/encuestas-todos-las-encuestas-de-honduras/encuesta-permanente-de-hogares>.

¹⁸ Instituto Nacional de Estadísticas. (2013, mayo). XLIV Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM). Disponible en <http://www.ine.gob.hn/index.php/censos-y-encuestas/encuestas-todos-las-encuestas-de-honduras/encuesta-permanente-de-hogares>.

¹⁹ Instituto Nacional de Estadísticas. (2013, mayo). XLIV Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM). Disponible en <http://www.ine.gob.hn/index.php/censos-y-encuestas/encuestas-todos-las-encuestas-de-honduras/encuesta-permanente-de-hogares>.

²⁰ Instituto Nacional de Estadísticas. (2013, mayo). XLIV Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM). Disponible en <http://www.ine.gob.hn/index.php/censos-y-encuestas/encuestas-todos-las-encuestas-de-honduras/encuesta-permanente-de-hogares>.

²¹ Instituto Nacional de Estadísticas. (2013, mayo). XLIV Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM). Disponible en <http://www.ine.gob.hn/index.php/censos-y-encuestas/encuestas-todos-las-encuestas-de-honduras/encuesta-permanente-de-hogares>.

hoteles/restaurantes (19.0%), industria manufacturera (9.4%) y construcción y servicios comunales, sociales y personales que concentra el 10.0%.²²

Por otra parte, se estima que más de 6,000 niñas, niños y jóvenes viven en situación de calle en Tegucigalpa y San Pedro Sula. En un estudio de Casa Alianza publicado en el año 2013, se identificaron 364 niñas, niños y jóvenes en Tegucigalpa y San Pedro Sula, de estos, más del 50% manifestaron que han sufrido diversas formas de maltrato en sus hogares, provocando su salida a la calle.²³

Estos datos dan cuenta de privaciones generalizadas de derechos básicos a un porcentaje considerable de la niñez y la adolescencia hondureña. El derecho al desarrollo, uno de los pilares de la Convención sobre Derechos del Niño, se ve seriamente afectado en estas circunstancias. En este contexto, las últimas dos décadas han evidenciado también un paulatino crecimiento de diferentes formas de violencia que, si bien afectan a la sociedad en su conjunto, impactan en los NNA de manera particular o incluso en muchas ocasiones son sus víctimas directas y exclusivas. Todo ello conforma un cuadro donde todos y cada uno de los derechos que tienen como personas, y en especial, como niños o niñas, están en riesgo permanente.

La violencia doméstica, las amenazas de maras, pandillas y grupos del crimen organizado en las comunidades, la delincuencia común, así como la violencia institucional, sumadas a la negación de oportunidades de estudio y limitantes de acceso a servicios de salud de calidad, están afectando de manera específica y creciente a los NNA. Por ello, se hace necesario dimensionar los impactos que estas condiciones tienen en la niñez y las consecuencias a mediano y largo plazo en sus vidas.

En este sentido, durante los últimos 16 años, se han registrado en el país 9,881 casos de ejecuciones arbitrarias y muertes violentas de niños, niñas y jóvenes menores de 23 años, de las cuales, 767 han ocurrido entre el 28 de enero y el 31 de octubre de 2014.²⁴

A su vez, en lo que se refiere a la violencia sexual contra la niñez, según los datos de la Dirección Nacional de Investigación Criminal (DNIC), los delitos sexuales contra niñas y niños que han tenido mayor incidencia a nivel nacional, entre enero de 2010 a septiembre de 2012, son la

²² Instituto Nacional de Estadísticas. (2013, mayo). XLIV Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM). Disponible en <http://www.ine.gob.hn/index.php/censos-y-encuestas/encuestas-todos-las-encuestas-de-honduras/encuesta-permanente-de-hogares>.

²³ Casa Alianza Honduras. (2013). Niñas, Niños y Jóvenes Sobreviviendo en las Calles en las ciudades de Tegucigalpa, Francisco Morazán y San Pedro Sula, Cortés. Informe en el archivo de Casa Alianza, Honduras.

²⁴ Casa Alianza Honduras, (2014). Informe Mensual de la Situación de los Derechos de los Niños, Niñas y Jóvenes en Honduras. Disponible en http://www.casa-alianza.org.hn/index.php?option=com_content&view=article&id=143&Itemid=83.

violación, con 1,886 denuncias, la violación especial,²⁵ con 1,796 denuncias, los actos de lujuria, con 1,689 denuncias y el estupro con 1,008 denuncias.²⁶

Otra de las formas de violencia que se han incrementado progresivamente, es la violencia intrafamiliar, la cual incluye violencia física, maltrato psicológico, violencia sexual, abusos y violencia de tipo económico y patrimonial, principalmente hacia las mujeres y las niñas, niños y adolescentes.

Solo en Tegucigalpa, entre enero y agosto del presente año, se presentaron en la Fiscalía Especial de la Mujer 1,155 denuncias de casos de violencia doméstica, con un promedio de 144 denuncias al mes y 4.8 al día.²⁷ La violencia en contra de las mujeres y niñas es predominante, tanto en las esferas privadas como en las públicas. Para el 2012, el Observatorio de Violencia de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras indicó que 606 mujeres fueron asesinadas de manera violenta en el país, lo cual representó una cifra de 14.2 por cada 100,000 habitantes, registrándose un promedio mensual de 51 muertes y una cada 14 horas con 30 segundos.²⁸

Los datos indican que entre el 2005 y el 2012, la muerte violenta de mujeres creció de forma exponencial, pasando de 175 muertes en 2005 a 606 muertes de mujeres para el 2012, lo que representa un aumento de 246%.²⁹

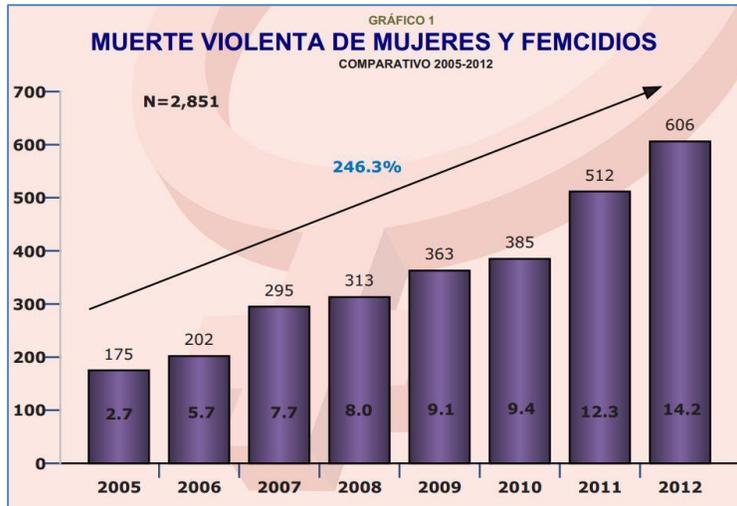
²⁵ Según el Código Penal, decreto 144-83 de Honduras, se tipifica como casos especiales de violación, el acceso carnal con persona de uno u otro sexo cuando sin mediar violencia o amenaza, concurra circunstancias como las siguientes: cuando la víctima sea menor de catorce (14) años de edad; cuando la víctima se halle privada de razón o de voluntad o cuando por cualquier causa no pueda oponer resistencia; o cuando el sujeto activo esté encargado de la guarda o custodia de la víctima y se valga de su condición de autoridad para tener acceso a la misma. Decreto No. 144-83, 1983, 26 de septiembre (Hond.).

²⁶ Casa Alianza Honduras. (2013, marzo) Violencia sexual e infancia en Honduras. Un acercamiento a las principales formas de explotación sexual-comercial y trata de niños y niñas. Disponible en http://casa-alianza.org.hn/images/documentos/Informes.Especiales/Inf.2013/3.%20informe%20violencia%20sexual%20y%20trata_casa%20alianza%20honduras.pdf.

²⁷ El Heraldo. (2014, 22 de agosto). Más de mil denuncias por violencia doméstica en la capital de Honduras. *El Heraldo*. Disponible en <http://www.elheraldo.hn/inicio/740623-331/más-de-mil-denuncias-por-violencia-doméstica-en-la-capital-de-honduras>.

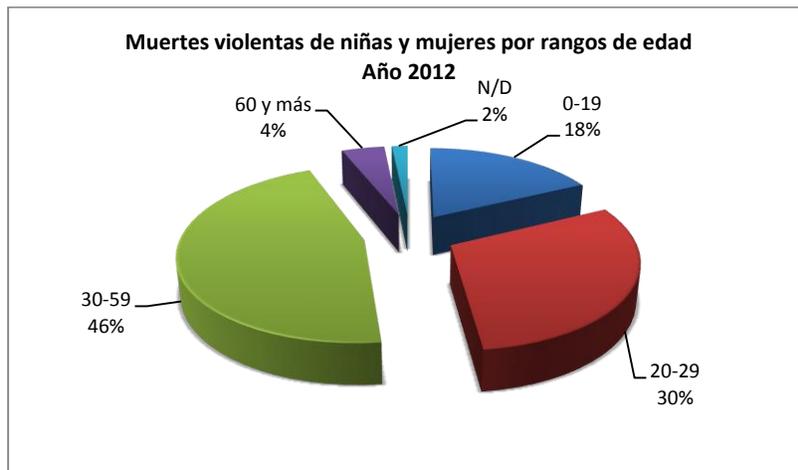
²⁸ IUDPAS – UNAH Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad. (2013, August). Observatorio de Muertes Violentas de Mujeres y Femicidios. *Boletín*, 5. Disponible en <http://www.iudpas.org/pdf/Boletines/Genero/MMEd05EneDic2012.pdf>.

²⁹ IUDPAS – UNAH Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad. (2013, August). Observatorio de Muertes Violentas de Mujeres y Femicidios. *Boletín*, 5. Disponible en <http://www.iudpas.org/pdf/Boletines/Genero/MMEd05EneDic2012.pdf>.



Fuente: Observatorio de la Violencia de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras

Las muertes violentas de niñas y mujeres jóvenes entre 0 y 30 años representaron, para el 2012, el 48% de los 606 casos registrados.³⁰



Fuente: Elaboración propia, con datos del Observatorio de la Violencia de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras

Los femicidios/feminicidios en Honduras están caracterizados por su nivel de perversidad, pues muchas de las víctimas muestran señales de abuso sexual antes de ser asesinadas y sus cuerpos frecuentemente son mutilados de formas que demuestran el odio extremo hacia las mujeres y las niñas debido a su género.

³⁰ IUDPAS – UNAH Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad. (2013, August). Observatorio de Muertes Violentas de Mujeres y Femicidios. *Boletín*, 5. Disponible en <http://www.iudpas.org/pdf/Boletines/Genero/MMEd05EneDic2012.pdf>.

La niñez en el país se enfrenta a diario a la violencia gestada desde los adultos, que muchas veces son sus mismos familiares, pero en su mayoría la provocada por el accionar de las bandas de crimen organizado. Desde la década de 1990, las pandillas en Honduras han venido controlando la mayor parte de los barrios y colonias de las principales ciudades del país, aumentando con esto su radio de acción y su visibilidad.

Estos grupos desarrollan una serie de actos violentos, no sólo como parte de los rituales de iniciación de los nuevos miembros de la banda, sino que también en las disputas con los miembros de pandillas rivales por el control de los territorios.

Otra de las formas de violencia que sufre la niñez es ser captada por las bandas criminales, quienes los utilizan para entrenarlos y luego cometan actos delictivos para la banda, estos son NNA entre las edades de 12 y 25 años, sin embargo, se tiene información de fuentes confidenciales de que incluso llegan hasta los 6 años.

En los casos en los que la niña o niño se niega a ingresar a la banda criminal, este es sometido a reclutamiento forzoso por medio de amenazas, intimidación, violencia y otras formas de daño, incluyendo amenazas a la familia de la niña o niño.

IV. Las causas de la migración en palabras de los NNA

En el marco de este estudio, se entrevistaron a 200 NNA que fueron deportados desde México vía terrestre, recibidos en la frontera de Corinto y derivados al Hogar El Edén del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA) en San Pedro Sula.

Las entrevistas se levantaron en las instalaciones del Hogar El Edén entre el 27 de febrero y el 20 de marzo de 2014. De las 200 entrevistas, el 62% se hicieron a niños y el 38% a niñas. Las edades de las y los entrevistados van desde los 10 a los 17 años.

El 65% de los NNA entrevistados manifestaron que la principal razón que tuvieron para haber decidido migrar fue escapar de situaciones de violencia en sus comunidades, entre estas situaciones están como las principales, las amenazas a muerte por parte de grupos criminales, la delincuencia generada por los enfrentamientos entre maras y pandillas, la delincuencia común y la violencia intrafamiliar.

Aparecieron con frecuencia en los NNA entrevistados, factores como la violencia doméstica, abusos o maltratos por miembros de la familia o personas cercanas, la falta de oportunidades de estudio y trabajo y la violación a los derechos que tienen como ciudadanos.

Otras de las causas manifestadas por los NNA aparecen entrelazadas con la violencia, entre estas están la búsqueda de mejores oportunidades para mejorar la situación económica de la familia y la necesidad de reunificación con sus padres, ya sea con ambos o con uno de ellos viviendo en los Estados Unidos.

La opinión de los NNA entrevistados sobre la violencia como principal causa de la migración, se evidencia con el creciente nivel de inseguridad que se experimenta en el país, reflejado

principalmente en los casos de muertes violentas y ejecuciones arbitrarias de la niñez y juventud. De esta forma, el asesinato de maneras cada vez más violentas de NNA es dramático y recurrente. A continuación se presenta el caso de una familia hondureña, de las cientos que cada día se ven afectadas por este tipo de hechos delictivos.

En el transcurso de tres semanas, entre los meses de abril y mayo de 2014, fueron asesinados de forma violenta nueve niños en el sector de la Colonia La Pradera en San Pedro Sula, estos niños con edades entre los 7 y 17 años. Según las investigaciones del Ministerio Público, se identificó al menos a cinco personas como los responsables de dichos asesinatos en el sector antes mencionado, siendo estas personas vinculadas a la mara 18.³¹

Dos de los niños asesinados en estas circunstancias eran hermanos, Keneth y Anthony Castellanos, de 7 y 13 años respectivamente. La madre de ambos, Wendy Castellanos decidió tomar la ruta migratoria junto a sus otros dos hijos de 15 y 17 años argumentando que: “Huí para que no me maten a mis otros dos hijos”.³²

Wendy manifestó que, al no recibir el apoyo del gobierno, se vio obligada a tomar la difícil decisión de emigrar del país y dejar atrás su vida y su familia para poner a salvo la vida de sus dos hijos mayores.



Fuente: Diario La Prensa

El caso de Wendy refleja la dura realidad de miles de familias hondureñas y centroamericanas que deciden emigrar de sus países por temor a perder la vida producto de la inseguridad, aun teniendo conciencia de que a través de la ruta migratoria se enfrentarán a una serie de riesgos para su propia vida.

Testimonio de Wendy Castellanos

Estoy muy desilusionada de las autoridades hondureñas. Ahora sólo nos queda seguir la ruta y vamos a llegar hasta dónde Dios me lleve. No pierdo las esperanzas

³¹ Pineda, N. (2014, 7 de mayo). Hay 5 pandilleros indetificados por crímenes de niños. *La Prensa*. Disponible en <http://www.laprensa.hn/lasultimas24/707212-98/hay-5-pandilleros-identificados-por-crímenes-de-niños>.

³² Mendoza, J. E. (2014, 16 de julio). Madre de niños asesinados en La Pradera: “Huí para que no me maten a mis otros dos hijos.” *La Prensa*. Disponible en <http://www.laprensa.hn/honduras/apertura/729649-96/madre-de-niños-asesinados-en-la-pradera-huí-para-que-no-me?m=1#panel1-3>.

de que tal vez más adelante me ayuden. Muchas veces en otros lados recibimos lo que en Honduras no nos quieren dar.

Todo ha sido una pesadilla. Después de tener mi hogar formado, perder a dos hijos no tiene explicación y ahora me tocó dejar mi casa, donde pese a las necesidades teníamos un techo seguro. Ahora toca dormir en cualquier lado y aguantar hambre sólo por tener un día más de vida porque en este camino no se sabe qué pasará.³³

A través del programa Frontera de Casa Alianza Honduras, se ha tenido la oportunidad de dar acompañamiento a los NNA migrantes que han sido deportados, así como a sus familias, principalmente en la zona norte del país.

En el año 2012, el equipo del Observatorio de Derechos de Niñas, Niños y Jóvenes en Honduras de Casa Alianza tuvo la oportunidad de corroborar las condiciones de vida de un niño que recién había sido deportado de México, constatándose su exposición constante a situaciones de violencia, exclusión social, falta de acceso a servicios educativos, problemas de alcoholismo, entre otros.

Esta familia reside en un terreno que le cuidan a un particular en los bordos del río Bermejo, una de las zonas más conflictivas en San Pedro Sula.

La familia está conformada por la mamá del niño (una señora de unos 40 años de edad sin trabajo), el padre (ex-agricultor y con problemas de alcoholemia de unos 50 años de edad), tres niñas en edad escolar, un joven adulto y el menor de 15 años que intentó viajar para Estados Unidos. La mamá del niño nos expuso la siguiente situación:

Nosotros somos pobres y él intenta buscar una vida mejor (refiriéndose al niño). Nosotros no tenemos casa, sólo cuidamos la del patrón. Aquí no tenemos nada, ahora sólo la yuca. El papá siempre anda tomado pero no trabaja. Además se metieron a invadir la tierra. De lo poco que sacamos de la siembra cargamos la burrita y vendemos, él nos dijo que se quería ir a los Estados, pero es su decisión. Tiene 15 años, casi 16. Yo soy la mamá, tuve 16 hijos. Me mataron uno, ahí en ese potrero. Otro se ahogó en el río. Y otros se me han muerto pequeñitos.

Testimonios como el de esta familia reflejan la dureza de la realidad que viven muchas familias en Honduras. Quizá conocerlas ayude a comprender mejor los motivos por los cuales se da una realidad como la que pretendemos describir en este informe.

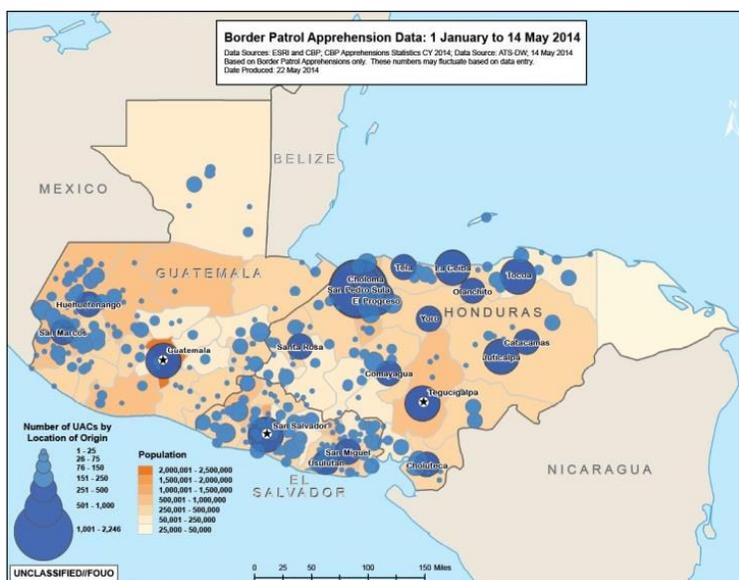
Además de las historias de vida como la de Wendy Castellanos y los contextos familiares descritos anteriormente, diversos estudios realizados por instituciones nacionales e internacionales, así como información generada por el gobierno de los Estados Unidos, evidencian la compleja realidad de la violencia que se vive en la región centroamericana en general y en el contexto hondureño en particular, a continuación se puntualizaran algunos de ellos.

³³ Mendoza, J. E. (2014, 16 de julio). Madre de niños asesinados en La Pradera: “Hui para que no me maten a mis otros dos hijos.” *La Prensa*. Disponible en <http://www.laprensa.hn/honduras/apertura/729649-96/madre-de-niños-asesinados-en-la-pradera-hui-para-que-no-me?m=1#panel1-3>.

A. Algunos números sobre flujos migratorios de NNA hondureños

En el contexto observado en las secciones anteriores, es de esperar que el número de niños, niñas y adolescentes que han salido del país en búsqueda de protección de sus vidas debido a la multiplicidad de afectaciones a sus derechos más básicos, se ha incrementado de manera notable. Este aumento no consiste solamente en la cantidad de NNA que han migrado, ya que paralelamente—y en buena medida por los mismos factores que determinan esa migración—también ha crecido: (1) la migración de NNA cada vez más jóvenes, es decir, incluyendo personas menores de 12 años de edad; (2) la irregularidad como nota característica de la forma de migración, debido a los obstáculos para la migración regular, la vulnerabilidad en que se encuentran, etc.; y (3) los mayores riesgos a los que se enfrentan en la ruta, también en vinculación con las mismas causas estructurales.

En el año fiscal 2014, la Patrulla Fronteriza apprehendió a 68.631 niños no acompañados.³⁴ Esta cifra incluye 16.404 niños de El Salvador, 17.057 niños de Guatemala, 18.244 niños de Honduras, y 15.634 niños de México apprehendido en la frontera sur.³⁵ En el mapa, se muestran las comunidades de origen de los niños no acompañados procedentes de Honduras, Guatemala y El Salvador que fueron apprehendidos por la Patrulla Fronteriza entre el período comprendido entre el 1 de enero y el 14 de mayo de 2014.³⁶



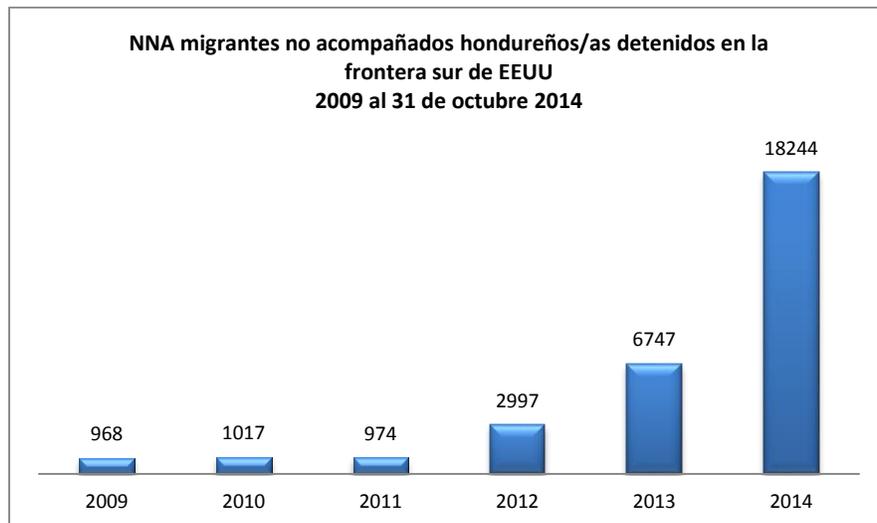
Fuente: http://www.lib.utexas.edu/maps/americas/central_america-unaccompanied_children-2014.pdf

³⁴ USBP. (2015). USBP Sector Profile – Fiscal Year 2014 (Oct. 1st through Sept. 30th). Disponible en <http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/USBP%20Stats%20FY2014%20sector%20profile.pdf>.

³⁵ USBP. (2015). United States Border Patrol Southwest Border Sectors. Disponible en http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/BP%20Southwest%20Border%20Family%20Units%20and%20UAC%20Apps%20FY13%20-%20FY14_0.pdf.

³⁶ U.S. Department of Homeland Security. (2014, 27 de mayo). Homeland Intelligence Today Unaccompanied Alien Children (UACs) by Location of Origin for CY 2014: Honduras, El Salvador, and Guatemala. Disponible en http://www.lib.utexas.edu/maps/americas/central_america-unaccompanied_children-2014.pdf.

En igual sentido, datos de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de EEUU indican que entre el 2009 y el 31 de octubre de 2014, han sido detenidos en la frontera sur de los EEUU 185,265 NNA migrantes no acompañados procedentes de México, Guatemala, El Salvador y Honduras, de los cuales 31,206 (17%) fueron hondureños.³⁷



Fuente: Elaboración propia con datos de U.S. Customs and Border Protection

Las estadísticas dan cuenta cómo a lo largo de las últimas décadas se ha ido incrementando de forma notable el flujo de migrantes hondureños que han sido deportados desde los Estados Unidos. Datos proporcionados por el Centro de Atención al Migrante Retornado (CAMR) de Honduras indican que entre el año 2000 y 2014,³⁸ han ocurrido 299,654 eventos de deportación de hondureños y hondureñas vía aérea, siendo el 2013 el año que registra mayor número de casos con 38,342 deportaciones.

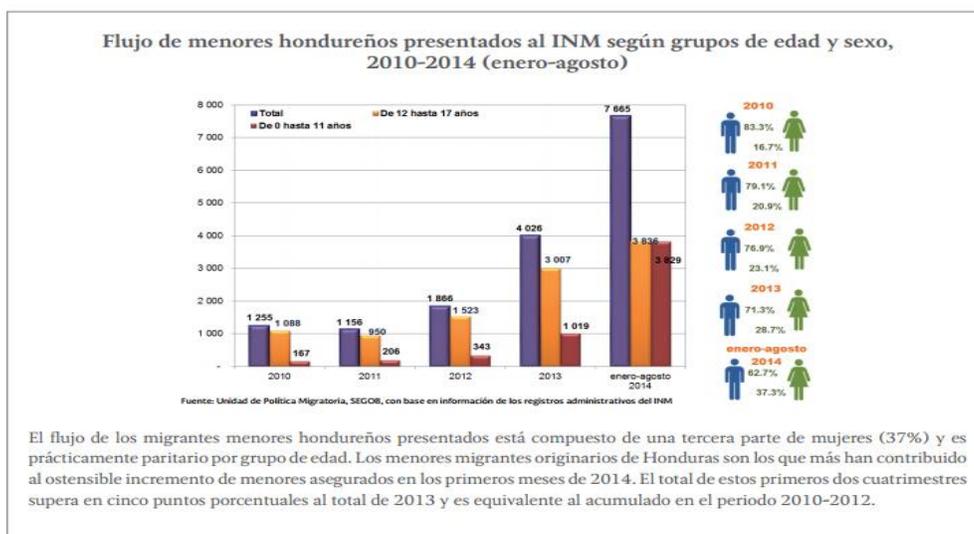
³⁷ U.S. Customs and Border Protection. Southwest Border Unaccompanied Alien Children. Disponible en <http://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children>.

³⁸ Marzo del 2000 al 11 de agosto del 2014.



Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Atención al Migrante Retornado CAMR

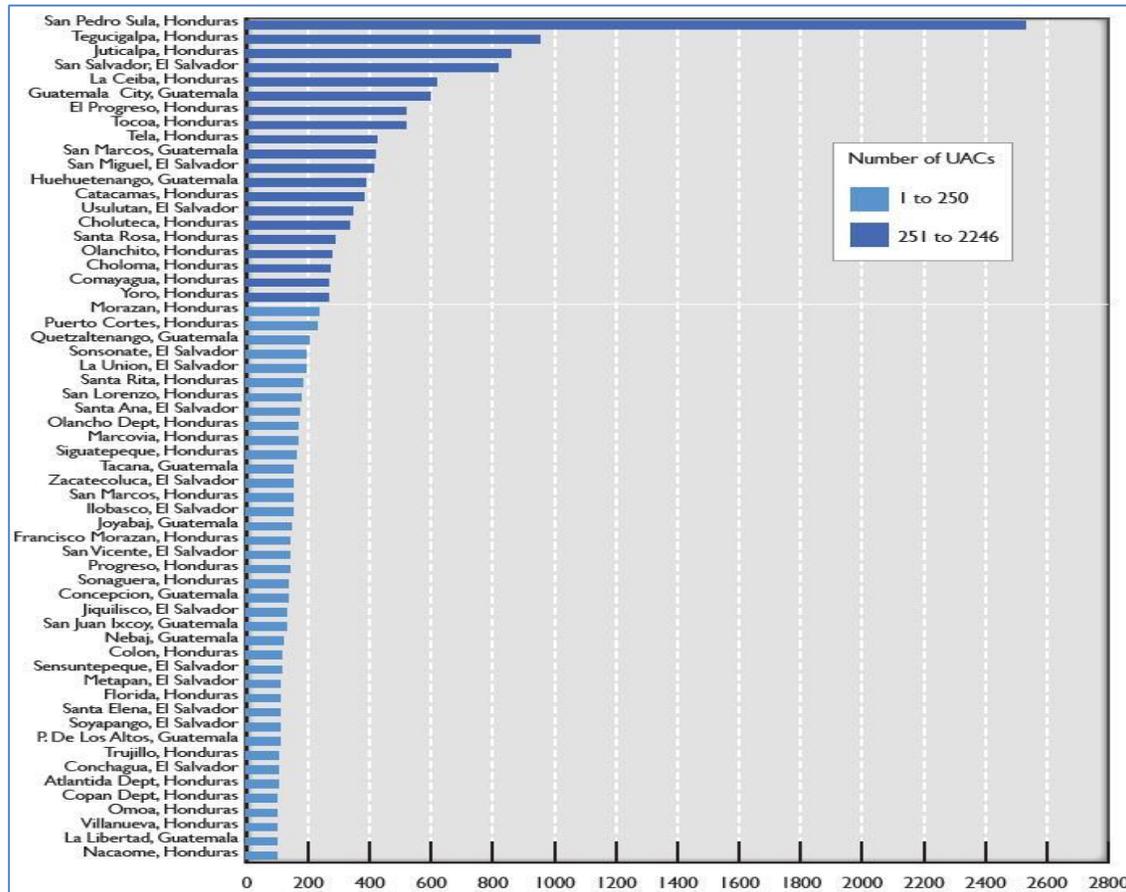
La información proveniente de México confirma la misma tendencia creciente de, por un lado, la cantidad de NNA hondureños que migran, y por el otro, de las prácticas de detención y deportación por parte de las autoridades mexicanas. También corroboran que los NNA migran, tanto solos como acompañados, a una edad cada vez más temprana (nótese al respecto el notable incremento de los NNA con menos de 12 años de edad).



Fuente: Secretaría de Gobernación. Unidad de Política Migratoria. Estadísticas Agosto 2014

Los datos revelan que para el caso de los NNA hondureños, estos proceden en su mayoría de los departamentos de Cortés, Francisco Morazán, Atlántida, Colón, Yoro, Comayagua, Olancho, Copán y Choluteca. Se plantea entonces que en los casos de niñas y niños hondureños prefieren

asumir y enfrentar los riesgos que se presentan en la ruta migratoria a quedarse en sus comunidades y ser víctimas de alguna forma de violencia, o directamente ser asesinados.



Fuente: http://www.lib.utexas.edu/maps/americas/central_america-unaccompanied_children-2014.pdf

Para el 2013, la ciudad de San Pedro Sula (al norte del país) fue catalogada como la más violenta del mundo con una tasa de 187 homicidios por cada 100 mil habitantes, mientras que el Distrito Central³⁹ ocupó para ese mismo año la posición seis con una tasa de 79.42 homicidios por cada cien mil habitantes.⁴⁰

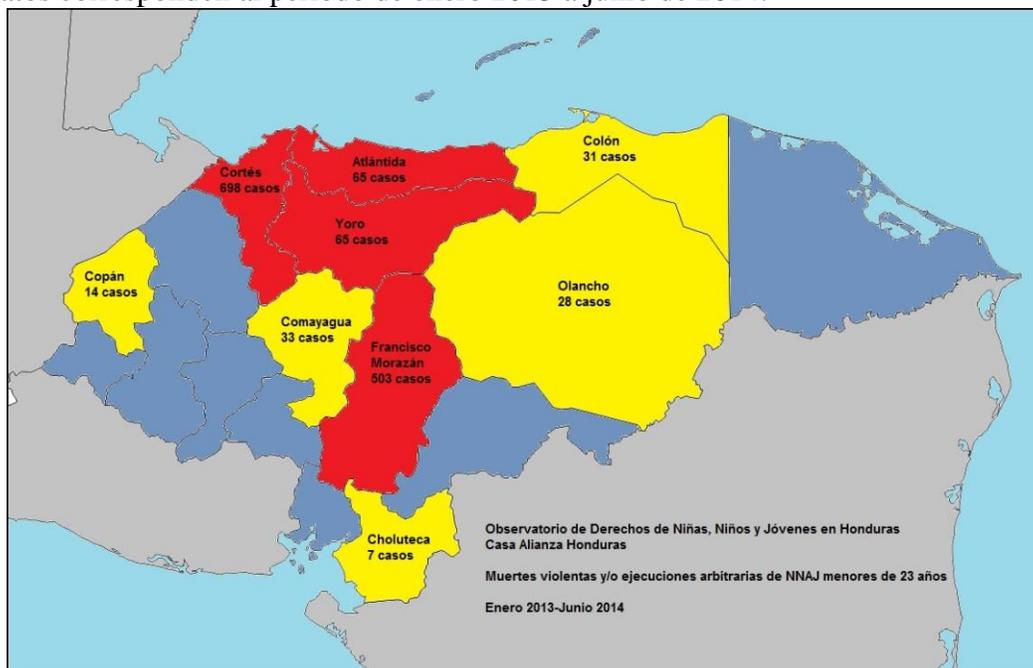
Los departamentos señalados por la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos coinciden con la información que se genera por el Observatorio de Derechos de Niñas, Niños y Jóvenes en Honduras de Casa Alianza, en la que se señala que los departamentos donde se da el mayor número

³⁹ La capital de la República de Honduras, el Distrito Central, se compone de las ciudades gemelas de Tegucigalpa y Comayagüela.

⁴⁰ Véase <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/941-por-tercer-ano-consecutivo-san-pedro-sula-es-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo>.

de muertes violentas y ejecuciones arbitrarias de NNA menores de 23 años son Cortés, Francisco Morazán, Atlántida, Yoro, Comayagua, Colón, Copán y Choluteca.⁴¹

Estos datos corresponden al periodo de enero 2013 a junio de 2014.



Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio de Derechos de Niñas, Niños y Jóvenes en Honduras, Casa Alianza

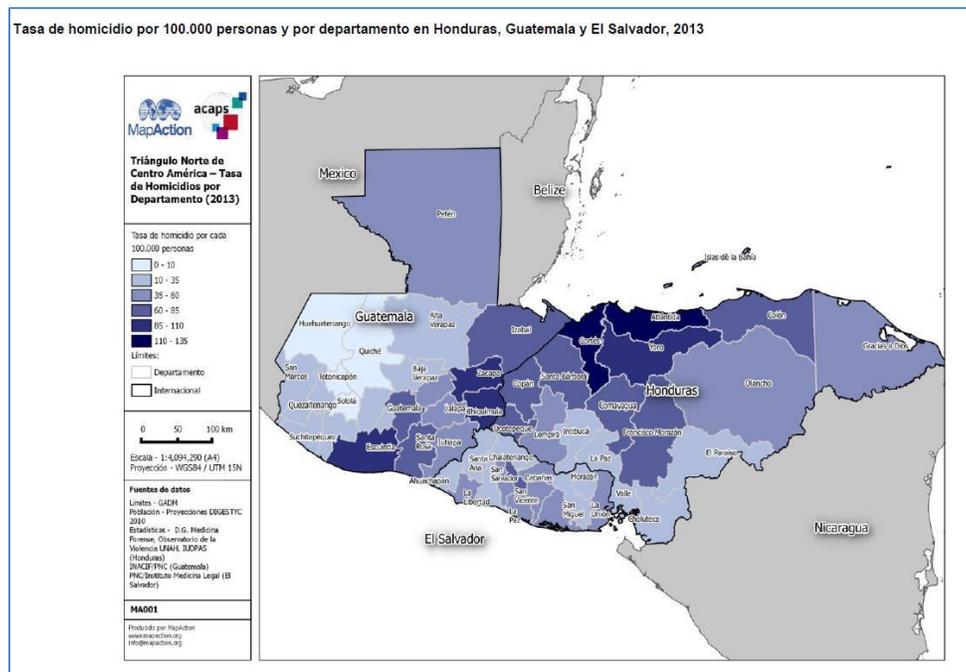
De igual forma, la ACAPS, una plataforma creada por tres ONG (HelpAge International, Merlin y Norwegian Refugee Council) publicó en mayo de 2014 un estudio,⁴² en el que señalan las tasas de homicidios por cada cien mil habitantes por departamento en los tres países del denominado triángulo norte de Centroamérica.

Para el caso de Honduras, los departamentos de Cortés y Atlántida presentaron para 2013 tasas arriba de los 110 homicidios por cada cien mil habitantes, luego le siguen Yoro con una tasa entre los 85 y 110 homicidios, y Colón, Copán, Comayagua, Santa Bárbara y Francisco Morazán con una tasa de homicidios de entre 65 y 85.

El documento presentado por ACAPS plantea que “dichos niveles de violencia incrementan todavía más la situación de vulnerabilidad de una gran parte de la población, que se ve obligada a abandonar sus hogares y se convierte en desplazados internos, o en refugiados, solicitantes de asilo o inmigrantes económicos en terceras naciones”.

⁴¹ Elaboración propia con base en los datos de los informes mensuales sobre la situación de los derechos de niñas, niños y jóvenes en Honduras de Casa Alianza correspondientes al periodo de enero 2013 a junio 2014.

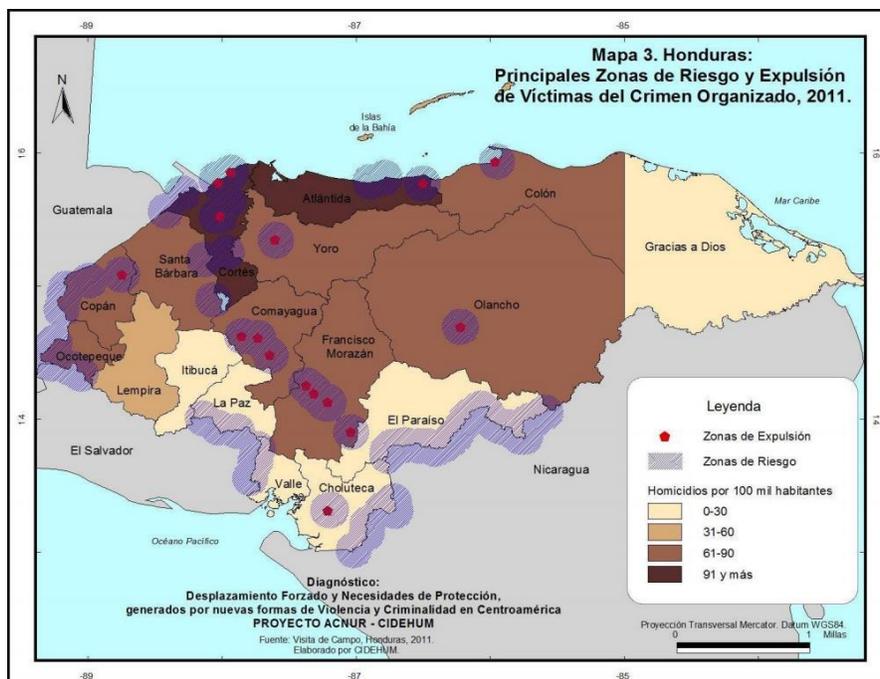
⁴² ACAPS. (2014, mayo). Otras Situaciones de Violencia en el Triángulo del Norte Centroamericano, Impacto Humanitario. Disponible en http://www.iecah.org/web/images/stories/Otras_situaciones_de_violencia_ACAPS_Mayo_2014.pdf.



Fuente: ACAPS
Mayo 2014

Otros estudios que evidencian la violencia como causa de movimientos o desplazamientos de personas es el diagnóstico elaborado por el Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes—CIDEHUM a solicitud del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR.⁴³ En este diagnóstico se describen las principales zonas de riesgo y expulsión de personas a causa de la violencia generada por el crimen organizado en Honduras, dentro de las que vuelve a destacar Cortés, Atlántida, Francisco Morazán entre otras señaladas por ser las comunidades de origen de NNA migrantes no acompañados y detenidos en los Estados Unidos.

⁴³ Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes, CIDEHUM. (2012, mayo). Desplazamiento Forzado y Necesidades de Protección, generados por nuevas formas de Violencia y Criminalidad en Centroamérica. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8932.pdf?view=1>.



Fuente: Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes
CIDEHUM

Finalmente, un artículo reciente, e denominado “Violence and Migration in Central America”⁴⁴ hace mención al hecho de que tanto la victimización real como el miedo al delito están significativamente ligados a las intenciones de emigrar, aunque la experiencia de primera mano con la delincuencia es mucho más importante, la ola criminal que afecta actualmente a gran parte de Centroamérica parece estar también contribuyendo a un mayor número de personas buscando salir de sus países.

V. Normativa jurídica relativa a la niñez y migración en Honduras

A. Instrumentos nacionales e internacionales sobre derechos humanos, migración y niñez

Dentro de la normativa jurídica en la cual se ampara la protección de NNA migrantes existen una serie de instrumentos nacionales e internacionales para cuya aplicación se requiere de la participación y coordinación de diversas instituciones en los países relacionados, sean estos de origen, tránsito y destino.

En el plano internacional, se cuenta con más de 20 instrumentos entre convenciones, protocolos, pactos, memorándum de entendimiento, lineamientos regionales, entre los que cabe destacar, en términos de derechos humanos, los siguientes La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y la Convención para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares.

⁴⁴ Hiskey, J., Malone, M., & Orcés, D. (2014). Violence and Migration in Central America. *AmericasBarometer Insights: 2014*, 101. Disponible en <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO901en.pdf>.

A nivel regional, se destacan por un lado, los Lineamientos Regionales para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes no Acompañados en casos de Repatriación, y por el otro, el Memorándum de Entendimiento entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de la República de El Salvador, de la República de Guatemala, de la República de Honduras y de la República de Nicaragua, para la Repatriación Digna, Ordenada, Ágil y Segura de Nacionales Centroamericanos Migrantes vía Terrestre. Ambos son instrumentos son examinados en el capítulo elaborado por la Universidad Nacional de Lanús.

En lo referido a la normativa nacional, Honduras cuenta con un marco normativo importante en materia de protección a NNA, entre los que cabe resaltar:

- El Código de la Niñez y la Adolescencia de Honduras (1996)
- Ley de Protección de los Hondureños Migrantes y sus Familiares (2013)
- Ley Orgánica del IHNFA (1997)⁴⁵
- Protocolo para la Repatriación de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas o Vulnerables a la Trata de Personas (2006)
- Decreto Ejecutivo para la creación de la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF) (2014)⁴⁶

Algunos de estos instrumentos nacionales serán objeto de un análisis más detallado a continuación.

B. Ley de Protección de los Hondureños Migrantes y sus Familiares

El 26 de diciembre de 2013 se aprobó por parte del Congreso Nacional la Ley de Protección de los Hondureños Migrantes y sus Familiares mediante decreto legislativo No. 106-. Este instrumento jurídico esta articulado de la siguiente forma:

Título	Capítulo	Artículos
Título Preliminar.	Disposiciones Generales.	Objeto de la Ley Sujetos de la Ley
Título II Derechos.	Derechos Civiles y Políticos.	Derecho a la nacionalidad Derecho a elegir y ser electo Asistencia y protección de los hondureños en el exterior Derecho a petición

⁴⁵ Esta ley contempla la creación del IHNFA, sin embargo esta entidad estatal fue suprimida mediante decreto ejecutivo número PCM-26-2014 publicado en el diario oficial La Gaceta N° 33,446 del 6 de junio de 2014. Consortium Centro América Abogados. (2014, June). Newsletter Consortium, Leyes Aprobadas en Honduras. Disponible en <http://www.consortiumlegal.com/images/news/julio2014/es/notas/leyeshonduras.pdf>

⁴⁶ Consortium Centro América Abogados. (2014, June). Newsletter Consortium, Leyes Aprobadas en Honduras. Disponible en <http://www.consortiumlegal.com/images/news/julio2014/es/notas/leyeshonduras.pdf>.

		Derecho a acudir al Comisionado Nacional de los Derechos Humanos Derecho de información Derecho a la participación en los órganos representativos de la migración Organizaciones sindicales y empresariales. Derecho de asociación
	Derechos Sociales.	Derecho a la seguridad social y otros beneficios Acciones de información socio laboral y orientación y participación en programas de formación profesional ocupacional para retornados y retornadas Derechos en materia de empleo y ocupación
	Derechos Relativos a la Educación y a la Cultura.	Derecho a la educación Mecanismos para la incorporación de títulos Idioma español y cultura hondureña
Título III Política Integral en Materia de Protección y Retorno.	Política de Protección.	Finalidad de la política de protección
	Política de Retorno.	Finalidades de la política de retorno
Título IV Marco Institucional.	Consejo Nacional para la Protección al Hondureño Migrante.	Consejo Nacional para la Protección al Hondureño Migrante (CONAPROHM) Atribuciones del CONAPROHM Cooperación gubernamental y Comisión Técnica Intersectorial
	Dirección General de Protección al Hondureño Migrante.	La Dirección General de Protección al Hondureño Migrante. Oficina de Protección al Hondureño Migrante (OPROHM) Oficina de Asistencia para el Migrante Retornado (OFAMIR) Centros de Atención al Migrante Retornado Cooperación entre Consulados y comunidad hondureña
	Fondo de Solidaridad con el Migrante Hondureño.	Fondo de Solidaridad con el Migrante Hondureño (FOSMIH)
	Disposiciones Finales.	Reglamentos

Fuente: Elaboración propia, datos obtenidos de la Ley de Protección de los Hondureños Migrantes y sus Familiares

Esta ley tiene dentro de sus objetivos el establecer las normas y las condiciones para hacer posible que los hondureños en el exterior ejerzan sus derechos y deberes constitucionales. Dentro de su articulado, incorpora la política integral en materia de protección y retorno a los migrantes hondureños, independientemente de su situación migratoria. Establece el marco institucional de protección del hondureño migrante mediante la creación del Consejo Nacional para la Protección

al Hondureño Migrante (CONAPROHM) como un órgano de carácter consultivo y asesor, el cual estará integrado por las instituciones del estado, de la empresa privada, las organizaciones no gubernamentales que tengan relación al tema de migración en el país.

También define la creación del Fondo de Solidaridad con el Migrante Hondureño (FOSMIH), el cual se financiará con el producto del diferencial que ingrese al Banco Central de Honduras entre las operaciones de compra y venta de divisas extranjeras, por una cantidad anual no inferior a los cinco millones de dólares.

En lo que se refiere al tema de niñez, la Ley hace mención en los objetivos de apoyar los mecanismos contra la explotación de *niños/as*⁴⁷ y velar por extender la acción protectora del Estado de Honduras a los hondureños en el exterior en situación de calamidad, especialmente si son *niños/as*. Otra referencia que hace esta ley a la niñez es cuando menciona a los sujetos de la misma, remitiéndolo a los *descendientes menores de edad* de los hondureños, ya sea que se encuentren fuera del territorio nacional, los que se desplazan temporalmente al exterior o los que retornen para fijar su residencia definitiva en el país. Con esto queda la impresión de que las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados no se ven reflejados como tales en los sujetos de esta ley.

En el artículo 11, referente al derecho de asociación, la ley establece que “se impulsará la participación activa de los niños y jóvenes en las asociaciones de hondureños en el exterior”.⁴⁸ El artículo 18, referente a la finalidad de la política de protección, establece que se debe ejecutar un programa de protección consular para “ayudar en la repatriación de enfermos, menores, incapaces o fase terminal”.⁴⁹

En lo que se refiere a la conformación del CONAPROHM, mencionada en el artículo 22, se establece que dicho consejo estará integrado, entre otras instancias, por “un representante de las organizaciones no gubernamentales con programas en materia: migratoria, derechos humanos, niñez y juventud; y mujeres quienes serán nombrados por el Secretario de Estado en el Despacho de Relaciones Exteriores”.⁵⁰ Es de hacer notar que en el artículo mencionado anteriormente no se define como parte del CONAPROHM a la institución del Estado encargada del trabajo de atención y protección de la niñez y juventud del país.

Actualmente, se está trabajando en la reglamentación de este instrumento jurídico, con lo que se esperaría que se puedan abrir espacios de participación y discusión con los diversos sectores que tienen que ver con el tema de migrantes, principalmente los que trabajan con el sector de niñez y juventud.

⁴⁷ Es la palabra que utiliza la Ley para referirse a los niños y niñas.

⁴⁸ Decreto No. 106-2013, 2014, 15 de febrero, Ley de Protección de los Hondureños Migrantes y sus Familiares, 2014 (Hond.).

⁴⁹ Decreto No. 106-2013, 2014, 15 de febrero, Ley de Protección de los Hondureños Migrantes y sus Familiares, 2014 (Hond.).

⁵⁰ Decreto No. 106-2013, 2014, 15 de febrero, Ley de Protección de los Hondureños Migrantes y sus Familiares, 2014 (Hond.).

C. Protocolo para la Repatriación de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas o Vulnerables a la Trata de Personas

En el año 2006 se aprobó el Protocolo para la Repatriación de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas o Vulnerables a la Trata de Personas, el cual contiene los procedimientos a seguir en la repatriación de niños, niñas y adolescentes que han sido víctimas o son vulnerables a la trata de personas.

Este instrumento es el que debe seguirse para atender todo proceso de deportación de NNA hondureños, ya que si bien es cierto se menciona a NNA víctimas de la trata de personas, también se refiere a aquellos que serían vulnerables a la misma, ya que están expuestos constantemente a las amenazas en la ruta migratoria, por lo que se considera a todo NNA migrante como una potencial víctima de este ilícito.

En este apartado se incluye parte del análisis del protocolo realizado por Casa Alianza en el año 2012,⁵¹ refiriéndonos específicamente a lo que tiene que ver con los procesos de recepción y reintegración de NNA migrantes.

D. Procedimiento de repatriación

El protocolo establece una serie de capítulos que dan sustento a las acciones que deben realizar las instituciones competentes en la repatriación de NNA. A continuación se analizarán las funciones que tienen con base en la investigación realizada. El objetivo planteado en el protocolo es definir los procedimientos que debe de seguir cada institución en el marco de la repatriación de NNA víctimas de la Trata o vulnerables a la misma, ya sea de países extranjeros hacia Honduras o de Honduras hacia el extranjero y que la misma se debe realizar con base a los principios del marco jurídico internacional y nacional.

Con base en el objetivo del protocolo, las instituciones públicas y privadas vinculadas a la repatriación, están obligadas a cumplir con lo establecido en la normativa nacional e internacional, es decir a garantizar la atención y protección debida a los NNA repatriados, así como a garantizar la restitución de sus derechos fundamentales. Ante un análisis del protocolo surge la pregunta si el procedimiento de repatriación que se aplica actualmente cumple con la normativa jurídica nacional e internacional, los enfoques rectores y principios establecidos.

En lo relativo a los principios rectores, el protocolo establece una serie de enfoques que desde el punto de vista conceptual refuerzan y orientan las intervenciones de las instituciones u organizaciones involucradas en la repatriación. Se definen entre estos, el enfoque de derechos, de género y generacional; a nivel de principios define los siguientes: interés superior del niño, confidencialidad, no revictimización, abordaje integral, corresponsabilidad, presunción de minoría de edad. Es de hacer notar la ausencia en el protocolo de principios fundamentales como ser el de

⁵¹ Casa Alianza Honduras (2012, junio) *Análisis de la situación de Derechos de la Infancia Migrante No Acompañada en el marco de los procedimientos de deportación y retorno a Honduras*. Disponible en <http://casa-alianza.org.hn/images/documentos/Informes.Especiales/Inf.2012/2.%20informe%20infancia%20migrante%202012.pdf>.

celeridad en el debido proceso, el de no discriminación y el de reconocer el derecho a la identidad cultural.

Sin perjuicio de estos principios faltantes, las prácticas indican el incumplimiento de los principios y enfoques que el protocolo establece. En efecto, con base en los hallazgos de la presente investigación se ha demostrado cómo en la práctica el proceso de repatriación tiene importantes carencias o debilidades para cumplir con lo establecido en las definiciones contenidas en el Protocolo. Un ejemplo de ello es que la “devolución” o “entrega” de los NNA deportados/as se hace de manera casi inmediata a las familias, incluso, en varias ocasiones, en el mismo puesto fronterizo. Este tipo de prácticas, sin dudas, inhibe a que pueda afirmarse que existe un procedimiento que garantice la seguridad e integridad física y emocional de los NNA, y mucho menos un mecanismo de reintegración social y familiar eficiente, efectivo, y, sobretodo, adecuado y legítimo desde una perspectiva de derechos.

El protocolo define la repatriación como un proceso de protección para NNA, que garantice la asistencia a las víctimas o personas en situación de vulnerabilidad a la trata, un retorno digno, seguro, ordenado, y sobre todo, garantizando su interés superior y que la repatriación se inicia con la detección y que se prolonga y concluye hasta que se asegura la recuperación y reintegración social del NNA. Se considera necesario revisar en el protocolo la definición de “repatriación” ya que se está entendiendo que “éste comienza con la detección del menor de edad” y asumiéndose por tanto que desde que es “detectado”, será repatriado.

Sin embargo, con base en el principio del interés superior del niño, una vez el NNA ha sido “detectado”, lo correcto sería proceder a realizar una evaluación exhaustiva de su caso (situación personal, emocional, familiar, evaluación de riesgos, etc.) para determinar si la repatriación es la alternativa más adecuada. Asumir que todo NNA aprehendido o detectado será repatriado vulnera el deber de adoptar una decisión que, tanto en la forma (debido proceso) como en el fondo (fundamentos) asegure dicho principio, es decir, garantice los derechos del NNA que puedan estar en juego en cada ocasión.

En cuanto al reconocimiento de una víctima de trata o de quien es vulnerable a ser víctima de la trata, el protocolo se refiere de manera sustancial a que cualquier persona o institución que tenga conocimiento de que una NNA es víctima de trata o es vulnerable de serlo, debe proceder a brindarle atención inmediata y a referirla inmediatamente a las instituciones competentes, conforme a lo establecido al artículo 7 del protocolo (referido a la atención inmediata y temporal) y que tiene como propósito tomar las medidas urgentes y temporales necesarias para preservar la vida y la integridad física y mental de las víctimas o NNA adolescentes vulnerables.

En este sentido se han identificado las siguientes limitantes con respecto a las prácticas actuales de repatriación:

- El limitado tiempo que los NNA permanecen en las instalaciones de la DINAF en San Pedro Sula antes de ser “entregados” a su familia no permite un abordaje integral que logre sugerir que el NNA haya sido víctima de trata u otra situación que violente sus derechos.

- Es posible que la decisión de mantener a los NNA por un período corto bajo la protección de la DINAF se deba a las limitantes de recursos humanos, administrativos y financieros de la institución para atender de manera integral a los NNA deportados, y por lo tanto resulte para la institución menos oneroso “entregar” lo más pronto posible a los NNA a sus parientes.
- Tras revisar el formato de entrevistas realizadas por la DINAF, se observa que no existe ninguna pregunta donde se intente detectar esta situación. Únicamente dentro del módulo de repatriados/as la pregunta 5.21 se plantea si “Hubo algún problema durante el tránsito hacia el lugar donde viajaba o durante el tránsito de retorno”.
- El contexto en que se realizan las entrevistas no es el adecuado para garantizar un clima de confianza y empatía que permita que un NNA reconozca haber sido víctima de trata, especialmente teniendo en cuenta que una gran mayoría de los NNA no saben ni siquiera qué es la trata.

E. Marco institucional en casos de repatriación de NNA a Honduras

El IHNFA es el ente del estado responsable de la recepción, protección y reintegración familiar de los NNA migrantes que son deportados. Fue creado en el año de 1997 mediante decreto legislativo número 199-97 como un organismo de desarrollo social, autónomo, con personería jurídica y patrimonio propio; con el objetivo fundamental de la protección integral de la niñez y la plena integración de la familia.

Desde su creación, el IHNFA atravesó una serie de cambios a lo interno mediante la implementación—entre otras medidas—de juntas interventoras para manejar los periodos de crisis que se han sucedido. En el año 2012 se inicia un proceso a través del cual el gobierno, sociedad civil y organismos de cooperación internacional elaboran un anteproyecto de ley con la finalidad de crear un órgano especializado para formular y rectorar las políticas públicas en materia de niñez.⁵²

En el mes de agosto de 2012, la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial somete a discusión del poder legislativo la creación de la Defensoría Nacional de la Niñez (DNN)⁵³ como organismo público responsable de la formulación, coordinación, gestión, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, programas y servicios en materia de niñez. Sin embargo, este proceso no logró avanzar ni concretarse.

Con la llegada del nuevo gobierno a principios del 2014, se vienen a suceder una serie de cambios y reestructuraciones en la administración pública, fusionando diversas instituciones y aglutinándolas en las secretarías de Estado correspondientes según la temática a la que se dedican. De esta forma, se crea mediante decreto ejecutivo número PCM-27-2014 (del 6 de junio de 2014)

⁵² Casa Alianza Honduras. (2012, octubre) Contexto Situacional del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia IHNFA. En el archivo de Casa Alianza Honduras.

⁵³ Secretaría de Estado del Despacho Presidencial. (2012, 27 de agosto). Oficio No. SDP 691-2012, dirigido a la Secretaría del Congreso Nacional.

de la DINAF, la cual viene a sustituir al IHNFA como la instancia del Estado responsable de la niñez en el país.

Esta nueva institucionalidad se ha concebido como un ente desconcentrado, adscrito a la Secretaría de Estado en los Despachos de Desarrollo e Inclusión Social, con independencia técnica, funcional y administrativa para el mejor cumplimiento de sus fines. Está establecido que la DINAF funcionará organizada en zonas geográficas estructuradas, según las características y necesidades de cada región y a su vez como unidades desconcentradas. Para su operación y funcionamiento, la Dirección contará con una estructura administrativa y técnica básica cuyas funciones se establecerán mediante un reglamento especial.

Sin embargo, aún no están claramente delimitadas las funciones y responsabilidades del nuevo ente público y existe incertidumbre en cuanto a cuál será la nueva estructura y la cobertura de los servicios que ofrecerá a las niñas y los niños, así como falta de confianza en el éxito que pueda tener el DINAF en su papel de proteger los derechos de la niñez del país. En lo que corresponde al tema de atención a la niñez migrante deportada, la DINAF ha asumido la responsabilidad de coordinar el proceso y los funcionarios del IHNFA son quienes siguen prestando los servicios de atención. Por ello, en el transcurso del presente capítulo, se seguirá utilizando la figura del IHNFA en lo referente al trabajo de atención a las niñas y niños migrantes en Honduras.

A mediados de 2014 y ante el incremento de NNA en centros de detención de los Estados Unidos, el Gobierno de la República, en Consejo de Ministros aprueba el Decreto Ejecutivo No. PCM-033-2014, mediante el cual declara el tema de niñez migrante como una “Emergencia Humanitaria”.⁵⁴ Es instalada entonces la Fuerza de Tarea Conjunta del Niño Migrante, la cual se integra por diversas instituciones, entre estas la Dirección Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia; las Secretarías de Desarrollo e Inclusión Social, de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización, de Educación, de Salud; de Trabajo y Seguridad Social. Además, la Dirección General de Transporte; Comisión Permanente de Contingencias y organismos autónomos como el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, el Ministerio Público a través de la Fiscalía Especial de la Niñez, el Registro Nacional de las Personas y el Despacho de la Primera Dama.

Sin embargo, dicha fuerza de tarea sólo funcionó durante el tiempo que duró la presencia de la llamada “crisis humanitaria” en los medios de comunicación. Actualmente, el trabajo de atención a las NNA migrantes deportados y sus familias, ha vuelto a ser tarea exclusiva de la DINAF y el IHNFA, quedando la verdadera crisis—como se ha descrito en la introducción de este informe—inalterable, no siendo abordada de la forma integral y regional y desde una perspectiva de derechos, que es lo que corresponde.

Otra de las iniciativas del gobierno hondureño para evitar que NNA salieran del país fue la militarización y control migratorio en la frontera Honduras-Guatemala.⁵⁵ Grupos élite de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas de Honduras fueron colocados en la zona fronteriza entre

⁵⁴ Centro Nacional de Información del Sector Social. (2014). Informe Estadístico de las Personas Repatriadas/ Retornadas a Honduras. Período Enero hasta A Diez de Octubre 2014.

⁵⁵ El Nuevo Diario. (2014, 22 de octubre). Experto dice que es inadmisibile que EEUU expulse a niños migrantes de CA. *El Nuevo Diario*. Disponible en <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/332923-experto-dice-que-inadmisibile-que-eeuu-expulse-a-ninos-migrantes-de-ca>.

Honduras y Guatemala para detener a niños, niñas y jóvenes menores de 21 años que viajan con destino a México o los Estados Unidos, si estos no están acompañados por uno de sus padres. Entre el 20 de junio y el 11 de agosto del presente año, estas fuerzas especiales habían detenido a 134 niños y niñas entre los 4 y 17 años de edad, así como a ocho adultos, a quienes se les acusa del delito de tráfico de personas.⁵⁶ Sin embargo, no se determinó si se trata de “coyotes” o son simplemente adultos que viajaban con los niños y niñas sin ser sus parientes.

Estas tropas de élite fueron creadas y entrenadas desde 2012, con recursos del Departamento de Estado de Estados Unidos, teniendo inicialmente tareas específicas como la persecución de secuestradores, narcotraficantes, políticos corruptos, lavadores de dinero y pederastas. Fue hasta junio del presente año que recibieron la misión de detener a niñas, niños y adolescentes en la zona fronteriza. Una de las fuerzas élite que está operando en la zona es el Grupo de Operaciones Especiales Tácticas (GOET), cuyos integrantes visten uniforme con chaleco blindado y con un rótulo que indica “POLICÍA”, además del emblema “Honor y Patria” y un alacrán. Portan su respectivo armamento como ser cuchillo, pistola entre otros.

En los operativos también participa el grupo Tropa de Inteligencia y Grupos de Respuesta Especial de Seguridad (TIGRES). Los miembros de dicha unidad portan ropa camuflada, además de armas de largo alcance y equipo especializado en comunicaciones. A estas dos fuerzas especializadas se suma la Unidad Transnacional de Investigación Criminal (UTIC), quienes se encargan de investigar judicialmente a los sospechosos de ser coyotes. Los agentes de estas unidades han sido entrenados, entre otros, por el Buró Federal de Investigación (FBI por sus siglas en inglés), la Border Patrol Tactical Unit, en escuelas estadounidenses y unidades especializadas de otros países.

“La embajada (estadounidense) aprobó el apoyo que pidió el director de la Policía Nacional, el general Ramón Sabillón, para lograr rescatar a cuanto menor de edad sea posible”,⁵⁷ coordinador del GOET comisario Miguel Martínez Madrid.

Uno de estos operativos ha sido denominado “rescate de ángeles”, intentando con ese nombre, y ha tenido tres resultados principales: primero, presentar como una acción de protección de infancia lo que en realidad es un procedimiento de control migratorio; segundo, promover un proceso de militarización fronteriza que puede conducir a incrementar la vulnerabilidad de los NNA, los riesgos en el tránsito, o incluso fortalecer el crimen organizado vinculado con el tráfico de personas; y tercero, desviar la atención sobre las causas estructurales de la migración de NNA y, en consecuencia, abstenerse de adoptar las medidas que realmente las atiendan de manera integral, eficaz y desde una perspectiva de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

⁵⁶ See El Diario. (2014, 24 de agosto). Cacería de ‘Ángeles.’ *El Diario*. Disponible en <http://www.eldiariodecoahuila.com.mx/notas/2014/8/24/caceria-angeles-451305.asp>; El Telégrafo. (2014, 4, septiembre). Honduras ha rescatado 134 niños migrantes en 2 meses. *El Telégrafo*. Disponible en <http://www.telegrafo.com.ec/mundo/item/honduras-ha-rescatado-134-ninos-migrantes-en-2-meses.html>.

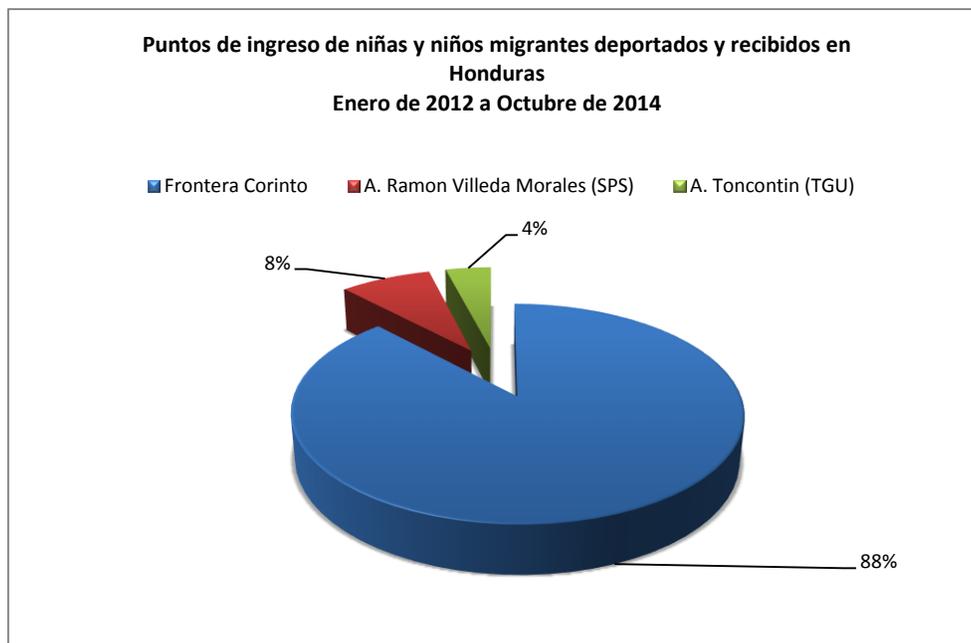
⁵⁷ See El Diario. (2014, 24 de agosto). Cacería de ‘Ángeles.’ *El Diario*. Disponible en <http://www.eldiariodecoahuila.com.mx/notas/2014/8/24/caceria-angeles-451305.asp>.

F. Estadísticas relacionadas a las deportaciones de NNA a Honduras

Datos proporcionados por la Coordinación de Niñez Migrante del IHNFA y que tienen que ver con los niños y niñas deportados a Honduras entre enero de 2012 y octubre de 2014, indican que en este periodo de tiempo, han ocurrido 15,492 deportaciones de niñas, niños y adolescentes, los cuales fueron recibidos en Honduras en tres puntos específicos:

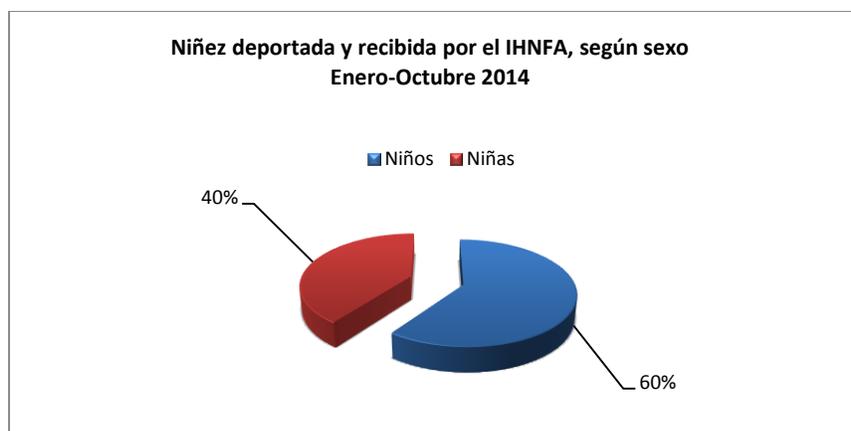
- Frontera Honduras-Guatemala en Corinto, municipio de Omoa, departamento de Cortés y de ahí al albergue “El Edén” del IHNFA en San Pedro Sula, Cortés.
- Aeropuerto Internacional “Ramón Villeda Morales” en San Pedro Sula, Cortés y de ahí al albergue “El Edén” del IHNFA en San Pedro Sula, Cortés
- Aeropuerto Internacional de “Toncontín” en Tegucigalpa y de ahí al albergue “Casitas Kennedy” en Tegucigalpa.

Las estadísticas demuestran que es a través de la Frontera de Corinto por donde se reciben en su mayoría a los NNA que son deportados.



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el IHNFA

Para el 2014, la mayor parte de los NNA deportados son niños. Sin embargo, es considerablemente alto el número de niñas que son detenidas y deportadas desde México y los Estados Unidos.



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el Centro Nacional de Información del Sector Social

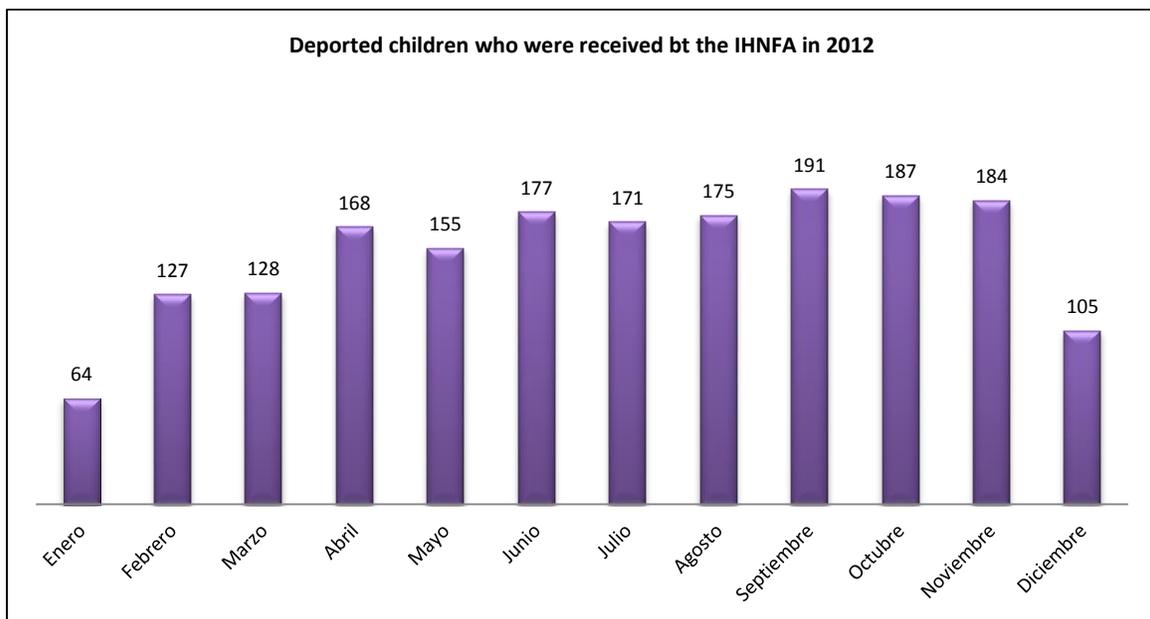
En el 2012 se registraron 1,832 niñas y niños, luego para el 2013, esa cifra aumentó a 4,191 y en lo que va del 2014, ya ha sido sobrepasada la cantidad de niñas y niños deportados, aun sumando lo de 2012 y 2013. Entre enero y octubre de 2014 han sido deportados 9,469 NNA.⁵⁸



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el IHNFA

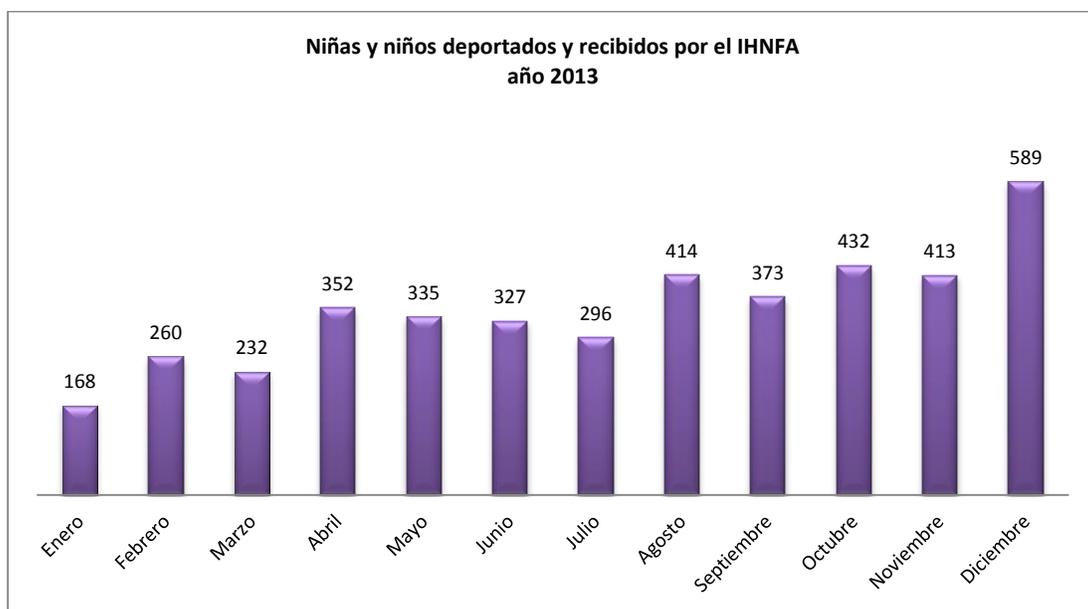
En 2012, los meses que mayor cantidad de niñas y niños deportados fueron septiembre y octubre y la mayor vía de ingresos de los NNA fue predominantemente terrestre por la frontera de Corinto y derivados al hogar “El Edén” en San Pedro Sula.

⁵⁸ Centro Nacional de Información del Sector Social. (2014). Informe Estadístico de las Personas Repatriadas/Retornadas a Honduras. Período Enero A Diez De Octubre-2014.



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el IHNFA

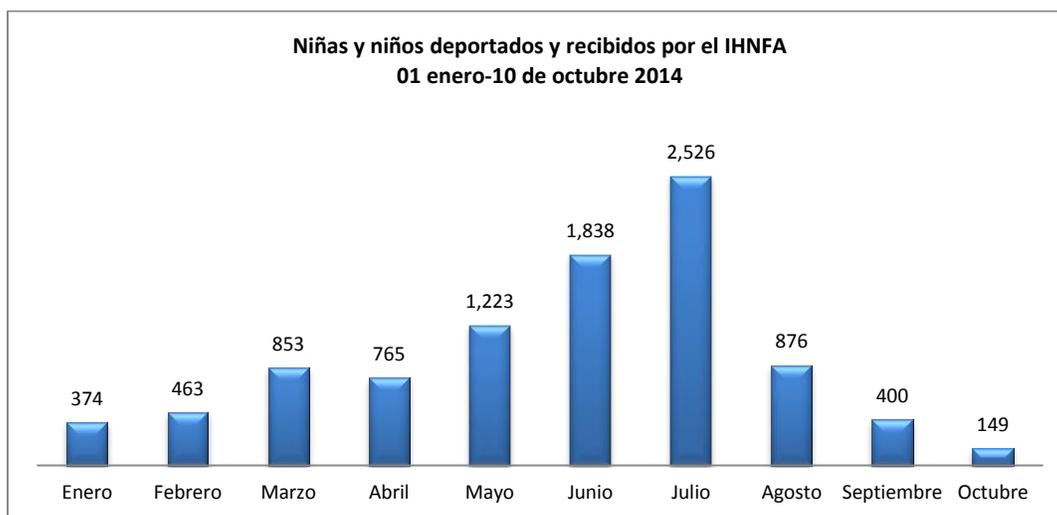
Luego, en 2013, los meses con mayor cantidad de deportaciones son en agosto, octubre, noviembre y diciembre.



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el IHNFA

En el transcurso de 2014 la situación ha aumentado de forma exponencial, registrándose una tendencia a la alza en los meses de junio y julio, coincidente con el período de la mal llamada “crisis” en la frontera sur de los Estados Unidos.⁵⁹

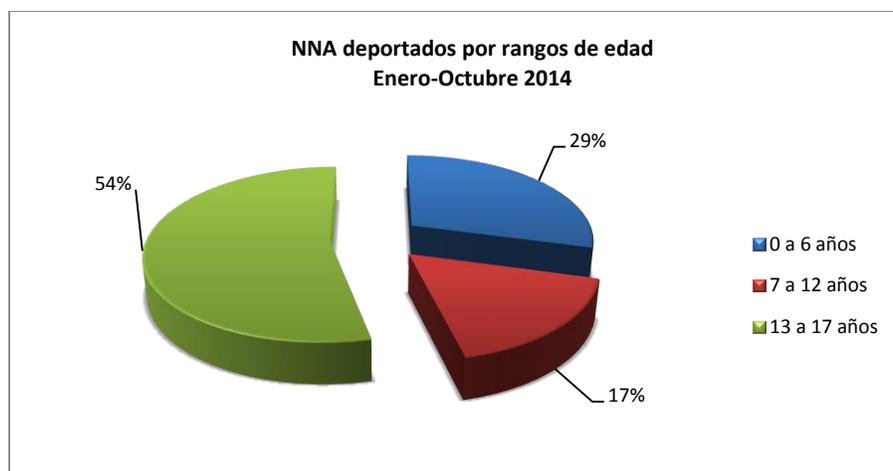
Es importante mencionar que los datos que se manejan de octubre corresponden al día 10 de ese mes.



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el Centro Nacional de Información del Sector Social

Los datos para el año 2014 indican que las y los adolescentes entre los 13 y 17 años son quienes han sido mayormente deportados, con un total de 5,076 casos. Luego están las niñas y niños entre los 0 y 6 años, con 2,765 casos y finalmente las niñas y niños entre los 7 y los 12 años con 1,618 eventos de deportación en dicho periodo de tiempo.

⁵⁹ Ya se ha destacado en la introducción de este informe que se trata de una crisis de derechos humanos, humanitaria, de desarrollo humano y de protección a refugiados, y que tiene un carácter regional y estructural. Es decir, que no está focalizado en el sur del territorio estadounidense, y que su magnitud y naturaleza requiere respuestas claramente diferentes y más amplias que las medidas de control implementadas por EEUU y, bajo su influencia, en los demás países.



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el Centro Nacional de Información del Sector Social

Los departamentos de procedencia de los NNA migrantes deportados, son en su mayoría, Cortés, Yoro, Atlántida, Francisco Morazán y Olancho, concentrando entre estos el 62% de los eventos de deportación en lo que va del 2014.

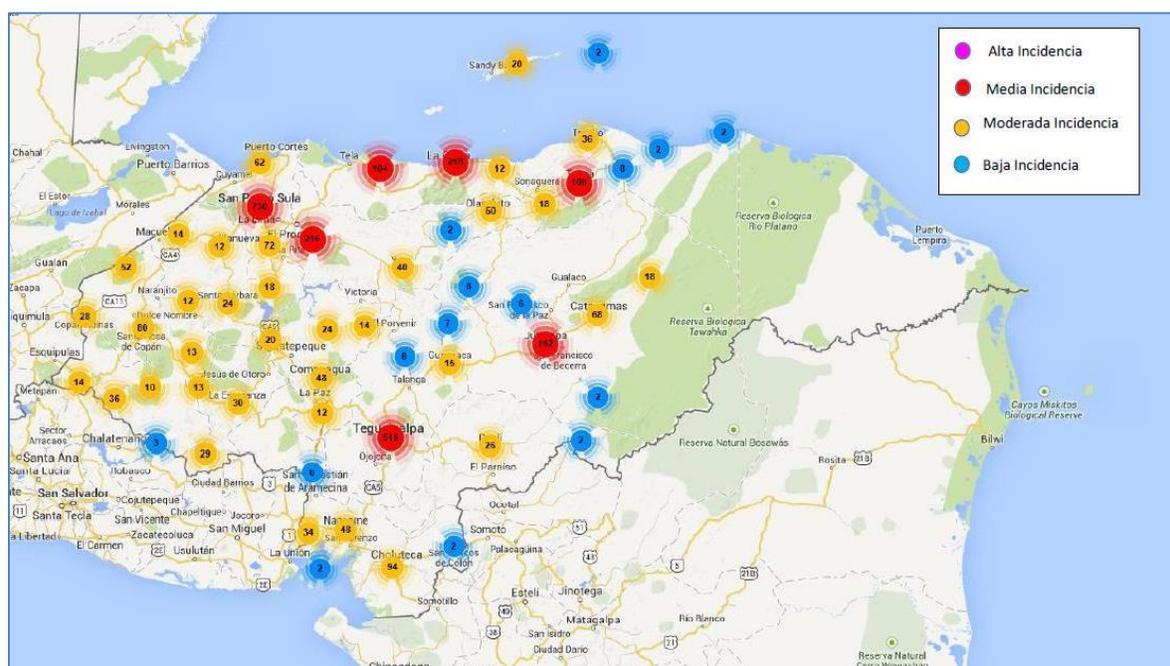
NNA deportados por departamento de procedencia

Enero-Octubre 2014

Departamento	NNA deportados
Cortés	2,422
Yoro	1,073
Atlántida	869
Francisco Morazán	791
Olancho	703
Colón	616
Copán	476
Comayagua	405
Santa Bárbara	305
Choluteca	254
Valle	224
Intibucá	163

Lempira	159
Ocoatepeque	148
El Paraíso	84
La Paz	49
Islas de la Bahía	42
Gracias a Dios	1
No contestaron	573
No especificado	112
TOTAL	9,469

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el Centro Nacional de Información del Sector Social



Mapa de procedencia de NNA migrantes en Honduras. Enero a Octubre 2014⁶⁰

⁶⁰ Centro Nacional de Información del Sector Social (2014) Informe Estadístico de las Personas Repatriadas/ Retornadas a Honduras. Período Enero A Diez De Octubre-2014. Tegucigalpa, Honduras.

G. Recepción de los NNA tras su llegada a Honduras

El personal del IHNFA recibía conducciones de NNA en la frontera de Corinto (zona fronteriza entre Honduras y Guatemala) tres días a la semana, pero a partir del 30 de mayo del 2014, las conducciones procedentes de la Estación Migratoria Siglo XXI en Tapachula, México llegan directamente a las instalaciones del hogar “El Edén” de San Pedro Sula.



Fuente: Casa Alianza Honduras

Una vez que el IHNFA recibe los listados de los NNA que serán deportados procede a contactar con las familias para coordinar la entrega una vez que estén en territorio hondureño. En el momento en que los autobuses llegan a la frontera son esperados por el personal del IHNFA. No obstante, es posible identificar personas ajenas al proceso que permanecían en las cercanías de los buses y rodeando a los NNA que en estos se trasladaban.

El mismo personal del IHNFA no está debidamente identificado como tal y es difícil, para quienes no conocen, confundirlos con otras personas que no tienen relación alguno con el procedimiento de repatriación y recepción, ni estar en ese momento y en ese lugar con el objetivo de garantizar la protección de los NNA y sus familiares.



Fuente: Casa Alianza Honduras

Dentro de los riesgos que se presentan en la frontera de Corinto en la recepción de NNA, es la presencia constante de personas dedicadas al tráfico de personas, conocidos comúnmente como “coyotes”, quienes están a la espera de la llegada de las conducciones para asediar a los NNA y sus familias, ofreciéndoles llevarlos de nuevo a la ruta migratoria.

En el recuadro de la imagen abajo se puede observar un grupo de entre 4 y 8 personas tratando de convencer a una madre (la mujer de pantalón color rojo y camisa a rayas color azul y rojo) que acompañada de su hija de 5 años recién llegaban deportadas y procedentes de México.



Fuente: Casa Alianza Honduras

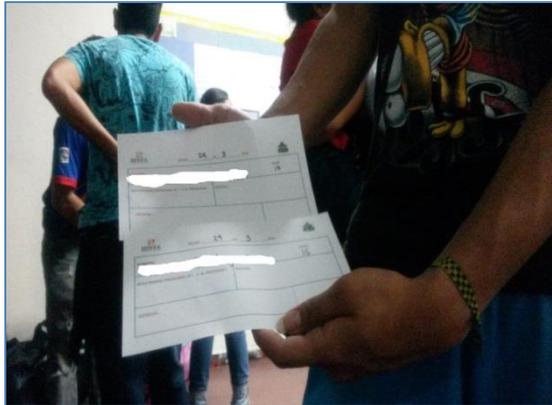
Las autoridades argumentan que ante ese tipo de actividad no pueden hacer nada ya que no disponen de los recursos suficientes y el personal necesario para enfrentar a estos grupos delictivos, además argumentan que ponen en riesgo sus vidas si intentan intervenir ante tales situaciones.

La acogida de los NNA se lleva a cabo en las instalaciones del *Hogar el Edén de San Pedro Sula*. Una vez que llega el autobús al hogar, los NNA esperan la llegada de sus familiares. Cuando estos no llegan, los jóvenes pernoctan en las oficinas del IHNFA donde disponen de dormitorios acondicionados para tales propósitos.



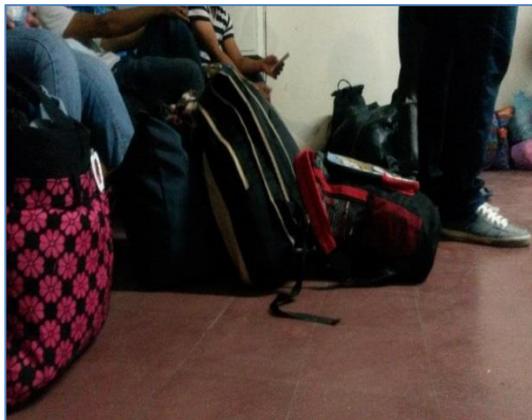
Fuente: Casa Alianza Honduras

A cada NNA que ingresa le es entregada una ficha, la cual deberá llevar los sellos del personal médico, psicológico y de trabajo social de la institución, sin dichos sellos no podrá abandonar las instalaciones del albergue.



Fuente: Casa Alianza Honduras

Cuando algunos NNA tienen que pernoctar en esta oficina, el personal del IHNFA les suministra una cena. Según nos afirma el propio equipo del IHNFA, “el presupuesto de alimentación que tienen les ajusta únicamente para poder proporcionar a los NNA una única comida al día”.⁶¹



Fuente: Casa Alianza Honduras

Cuando el NNA viene deportado/a por primera vez, siempre se intenta reintegrarle en su familia. En una segunda ocasión con el mismo niño/a, se habla nuevamente con la familia para buscar medidas de protección y prevenir que vuelva a suceder.

Cuando el mismo niño/a llega por tercera vez, es derivado a algún programa de protección de niñez en riesgo en función de su edad y sexo: a los niños de 0 a 12 años los llevan al Hogar Nueva Esperanza; a las niñas de 12 a 18 años las derivan a Casitas Adolescentes; y en el Hogar El Edén

⁶¹ Centro Nacional de Información del Sector Social (2014) Informe Estadístico de las Personas Repatriadas/ Retornadas a Honduras. Período Enero A Diez De Octubre-2014. Tegucigalpa, Honduras.

sólo dejan a aquellos cuyos familiares no pudieron ir a recogerles, pudiendo permanecer en éste un máximo de 24 horas.

El hecho de que un niño o niña sea deportado de forma reiterativa, evidencia la carencia de mecanismos eficientes para determinar si realmente el NNA tiene condiciones para ser reintegrado en su círculo familiar y comunitario, ya que si intenta de forma reiterada tomar la ruta migratoria, debe tener razones sumamente fuertes para tomar esa decisión más de una vez. Sin embargo, las políticas de repatriaciones arbitrarias y la ausencia de procedimientos de determinación del interés superior del niño en los países de destino (como lo atestiguan los capítulos referidos a México y Estados Unidos), así como la falta de un mecanismo de reintegración adecuado y eficaz en Honduras, lleva a que las causas estructurales, inalterables, continúen empujando a los NNA a volver a salir del país.

Además, la recurrencia en la deportación de un NNA, refleja las carencias por parte del Estado para garantizar una verdadera reintegración familiar de los NNA deportados. Otra de las situaciones que podría estar generando este ciclo repetitivo de deportaciones son los niveles de violencia e inseguridad que los NNA están viviendo en sus comunidades de origen.

Parece ponerse de relieve la falta de existencia de un programa que de atención al grupo de niños varones de 12 a 17 años, cuando de forma contradictoria, se trata del grupo mayoritario de niños migrantes que llegan deportados.

H. “Entrega” de los NNA deportados a los familiares

Algunos de los niños/as fueron recogidos por sus familiares en el Hogar El Edén de San Pedro Sula. El procedimiento seguido fue el mismo que en la frontera: presentación de documentación acreditativa como familiar del niño y firma de la constancia de “entrega”. En el Hogar El Edén ninguno de los niños/as que esperaba por sus familiares, recibió cena o merienda mientras esperaba.

Según afirmaciones del equipo del IHNFA, “la institución no tiene el presupuesto ni la responsabilidad de llevar a los NNA cuyos padres no han ido a recogerles a la estación de autobuses, pero en algunas ocasiones lo hacen de forma voluntaria (...) A veces tienen que esperar días y eso los desespera. Nosotros como institución no tenemos el apoyo logístico en cuanto a vehículos así a la disposición, y a veces tienen que esperar días para poder mover a los muchachos”.⁶²

Se registra que el 61% de los niños y niñas que llegan al IHNFA deportados/as, son “reintegrados/as a sus familias” (n=357 reintegrados del total de 589 niños/as).⁶³

En este punto nos gustaría profundizar en el concepto de *reintegración familiar* que se está manejando por las autoridades del IHNFA ya que consideramos que, teniendo en cuenta lo

⁶² Centro Nacional de Información del Sector Social (2014) Informe Estadístico de las Personas Repatriadas/Retornadas a Honduras. Período Enero A Diez De Octubre-2014. Tegucigalpa, Honduras.

⁶³ Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA). Disponible en <http://www.ihnfa.gob.hn/>.

establecido en el protocolo de repatriación sobre este procedimiento, existen algunas diferencias que es necesario destacar.

Según los principios del protocolo de repatriación, para que la reintegración familiar se lleve a cabo sin vulnerar la determinación del interés superior del niño/a, es necesario verificar de forma previa la situación familiar de cada caso; de hecho, así lo establece también el protocolo de repatriación de niños.

Para ello, se establece que el IHNFA realizará un diagnóstico sobre la situación familiar y las medidas de protección a favor de la persona menor de 18 años; y este diagnóstico se realizará en un plazo máximo de 15 días calendario y contendrá la siguiente información:

1. Identificación de la familia o del recurso familiar al cual regresará. Valoración de la seguridad del niño/a, su familia y su comunidad.
2. Determinación de las causas que generaron la situación de riesgo.
3. Medidas de protección que llevará a cabo el IHNFA para coadyuvar a su reincorporación plena a la sociedad, al sistema educativo y todo lo necesario para su desarrollo integral.
4. En caso de no existir ningún recurso familiar, el IHNFA identificará alternativas para su reinserción social.

De igual modo, la Secretaría de Relaciones Exteriores en coordinación con el IHNFA se podrá en contacto con la familia del NNA para comunicarles la situación en la que éste ha sido encontrado/a y qué pasos se seguirán para repatriarlo/a, procurando en la medida de lo posible una comunicación directa con los familiares y con el niño/a.

En base a los hallazgos de nuestra investigación, consideramos que estas medidas no se están cumpliendo por los siguientes motivos:

- El interés superior del niño no es el que guía la pertinencia de las decisiones sobre detención y repatriación. Los organismos consulares y autoridades migratorias están orientadas en su mayoría a la repatriación, sin evaluar otras medidas alternativas como el asilo u otras formas de protección internacional.
- Esto se agrava en los casos en los cuales los NNA que migran lo hacen con motivo de reagruparse con sus familias en los EEUU. Se están llevando a cabo procesos de deportación con fines de reintegrar al niño en su “familia” en el país de origen, cuando en realidad el niño/a tiene la mayoría de su familia directa en los EEUU.
- Lógicamente si su familia se encuentra en situación de irregularidad en los Estados Unidos, difícilmente se podrá llevar a cabo una reagrupación familiar por vías legales, pero a fin de cuentas, la única opción que se maneja por parte de las autoridades es directamente la devolución al país de origen, sin investigar cuál es realmente la situación familiar del caso.

- Las autoridades migratorias de México están enviando la información relativa a los menores de edad que serán devueltos a Honduras con un plazo de tres días de antelación, según afirman las autoridades del IHNFA en San Pedro Sula. Esto no se corresponde con los 15 días que establece el protocolo como necesario para poder hacer un diagnóstico familiar del caso, por lo que de este modo el IHNFA, difícilmente podrá llevar a cabo ninguna investigación de la situación familiar.

1. NNA Migrantes repatriados con discapacidad

La situación de los NNA migrantes que han sido deportados con algún tipo de discapacidad a raíz de accidentes ocurridos en la ruta migratoria es particularmente compleja. A los problemas ya señalados en relación con las causas de la migración y los riesgos en el camino, se debe sumar esta trágica circunstancia.

Ello impacta, en primer lugar, en el fracaso del proyecto migratorio, el que puede generar toda una serie de impactos en el NNA, usualmente traumáticos, los cuales pueden ser particularmente graves en los casos que el niño o niña hubiera salido del país por razones vinculadas a la violencia, la reunificación familiar y otras privaciones graves a sus derechos humanos. En segundo lugar, por los obstáculos y problemas adicionales que el NNA puede enfrentar en su país de origen, en múltiples aspectos, como su efectiva reintegración comunitaria, educativa, familiar, psicosocial o laboral—según su edad.

Aún sin estadísticas exactas, es posible afirmar que son numerosos los casos de NNA y jóvenes que sufren esta situación en su tránsito hacia el norte. En este contexto, ante la ausencia de políticas públicas orientadas a atender este sector poblacional en situación de particular vulnerabilidad, surgen iniciativas de apoyo desde la cooperación internacional que es importante destacar, como la labor del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).⁶⁴

El trabajo del CICR en favor de personas amputadas o gravemente lesionadas en la ruta migratoria comienza con la coordinación de cadenas humanitarias para las víctimas y sus familias, con el apoyo de la Comisión Nacional de Apoyo al Migrante Retornado con Discapacidad (CONAMIREDIS), el Centro de Atención al Migrante Retornado (CAMR) y, en los casos más graves, la Cruz Roja Hondureña. Entre sus programas cabe destacar su proyecto piloto MEI,⁶⁵ por el cual se acompaña a las víctimas en su reintegración social, oportunidades laborales o la obtención de prótesis en casos de amputaciones, entre otros servicios. El proyecto MEI es un componente que contribuye a la reintegración social y económica de una parte de las personas amputadas o gravemente lesionadas.

⁶⁴ Esta información se obtuvo a partir de dos grupos focales realizados en el mes de junio de 2014 en las oficinas del Foro Nacional para las Migraciones en Honduras (FONAMIH). Estos grupos focales participaron familiares de migrantes y migrantes con discapacidad organizados en los Comités de Familiares de Migrantes de Colomoncagua, El Progreso, Choluteca, Goascorán, Cedros, Talanga, San Ignacio, Vallecillos y El Porveni, todos aglutinados en el Foro Nacional para las Migraciones en Honduras (FONAMIH).

⁶⁵ MEI Project (*Proyecto MEI*), la Cruz Roja. Véase <https://www.icrc.org/en/download/file/3669/mexico-rd-icrc-january-august-2014-english.pdf>.

Posteriormente, el monitoreo es provisto por la CONAMIREDIS, que vincula a las víctimas con los tres centros de rehabilitación física y elaboración de prótesis con los que el CICR tiene firmados convenios de cooperación: Teletón (San Pedro Sula), Fundación Vida Nueva (Cholulteca) y Hospital San Felipe (Tegucigalpa). En estos centros los migrantes repatriados, después de un proceso de rehabilitación física, obtienen sus prótesis con el objetivo de volver a caminar.

Sin perjuicio de esta clase de programas, lo que estos casos evidencian es el elevado nivel de vulnerabilidad en que los NNA están a lo largo del tránsito en búsqueda de una vida con sus derechos realizados. La profundidad de las causas de la migración, las restricciones a una movilidad regular o para acceder al asilo a través de alguna modalidad de protección internacional, así como el crecimiento de diversas formas de violencia en la región, confluyen junto a otros factores en la peligrosidad de dicho tránsito que en varios casos acaba en estos accidentes trágicos. En estas ocasiones, entonces, además del abordaje adecuado al fenómeno de la niñez migrante—como se plantea a lo largo de este informe—es preciso también diseñar mecanismos adecuados de protección integral de las víctimas de estas situaciones.

2. La situación de otras categorías de NNA en el contexto migratorio de Honduras

En este apartado se plantean dos situaciones ligadas a otras categorías de NNA cuyos derechos se ven afectados por la migración. En primer lugar, los niños y niñas hondureños cuyos padres han migrado, principalmente a los Estados Unidos. Se hace el análisis con base en los derechos humanos como ser educación, salud, derecho a la protección y el derecho a la vida, este último, con énfasis en los niveles de violencia e inseguridad que impactan en estos NNA.

Seguidamente, se hace un breve análisis acerca de aquellos niños, niñas y adolescentes extranjeros que migran hacia Honduras, bien como país de tránsito, bien como país de destino. Aunque se trata de un fenómeno poco conocido, del que hay escasa información y es cuantitativamente poco relevante, es importante dar cuenta de esta categoría de NNA en el contexto de la migración en la región.

3. Niñez hondureña cuyos padres han migrado

Sin lugar a dudas, la migración de sus padres, o uno de ellos, tiene una serie de repercusiones en la vida de un niño, en múltiples aspectos, como el emocional, el psicológico, en sus condiciones socio-económicas, así como, entre otros, los niveles de protección de su vida e integridad física.

De todas maneras, en cuanto al acceso a los derechos de estos NNA, es posible señalar que sufren las mismas privaciones y limitaciones estructurales que afecta a la amplia mayoría de la niñez hondureña, a las cuales ya hemos hecho referencia, y que en muchos casos conducen a que los padres, las familias o los NNA solos migren hacia otro país. Ahora bien, ello no descarta que la separación familiar producto de la migración no produzca un importante impacto en la niñez, el cual se va complejizando o incluso agravando con base en el paso del tiempo, las políticas migratorias y muchos otros aspectos, tanto generales como subjetivos—caso a caso.

La normativa hondureña—en particular la Constitución, los tratados internacionales ratificados y diversas leyes—garantizan a todos los NNA sus derechos fundamentales, en línea con la

Convención de Derechos del Niño. Como ya se indicó a través de estadísticas actuales, un porcentaje considerable de niños y niñas hondureños se ven privados de estos derechos o los ejercen en condiciones precarias, discontinuas, desiguales o discriminatorias. En el contexto de estas privaciones, los NNA cuyos padres han migrado pueden experimentar situaciones particulares.

Por ejemplo, en el ámbito del derecho a la educación, los familiares de migrantes manifiestan que en sus comunidades, las niñas y niños tienen problemas para acceder a la educación debido a la falta de recursos, al pertenecer a familias en situación de pobreza, los NNA no tienen las capacidades económicas suficientes para estudiar, por lo tanto se sienten desplazados de la educación. Sin embargo, los niños cuyos padres llevan muchos años viviendo en el extranjero y han logrado regularizar su situación migratoria pueden tener mayor acceso a la educación que otros niños de sus comunidades, ya que sus padres pueden disponer de los ingresos para pagar escuelas privadas en sus comunidades de origen, o para invertir más en la educación de sus hijos. Sin embargo, los niños cuyos padres han migrado recientemente tienden a encontrarse en la posición más precaria con respecto a la educación, como consecuencia de la débil situación económica y migratoria de sus padres. Normalmente, estos niños ni siquiera pueden acceder a la educación pública en sus comunidades.

Existe también falta de motivación de los familiares que quedan a cargo de los NNA, lo que se refleja en la poca atención que prestan a los deberes escolares, ya sea porque trabajan, o porque tienen problemas en el hogar. Esto ocasiona que las niñas y niños que logran ingresar a los centros educativos públicos no cuenten con el apoyo necesario por parte de sus familias para cumplir con sus responsabilidades, particularmente en materia del derecho al desarrollo de sus hijos, como lo establece la CDN.

La situación del acceso a la salud en las comunidades de NNA cuyos padres han migrado no difiere mucho de la realidad que se vive en gran parte del territorio nacional. De todas maneras, aspectos en materia de salud psico-emocional de NNA cuyos padres han migrado suelen ser desatendidos por falta de programas específicos que contemple estas situaciones. Asimismo, al igual que acontece con la educación, ante la ausencia de sus padres, la atención sanitaria de estos NNA puede verse afectada si los adultos a cargo no reemplazan adecuadamente sus deberes en la vida cotidiana.

Los embarazos en adolescentes son un problema de carácter nacional y las comunidades citadas en este estudio no se escapan de ello. Las y los familiares de migrantes argumentan que en sus municipios las niñas quedan embarazadas a edades tempranas, pudiendo ser incluso a los 11 años en algunos casos. Manifiestan que estas situaciones se dan con mayor frecuencia en la zona rural, ya sea por falta de conocimiento de métodos de planificación familiar, por violaciones y abusos sexuales, por falta de apoyo de los padres, por la pobreza, entre otros factores referidos. Su testimonio es consistente con los datos sobre la alta nivel de violencia doméstica, incluyendo el abuso sexual, que sufren los NNA Hondureños.

En este contexto, los abusos a niñas y adolescentes por parte de pandillas o maras, que las fuerzan en diversos casos a brindar servicios o favores sexuales, puede afectar de manera particular a los NNA sin cuidado parental. Reflexiones similares pueden hacerse respecto de los NNA que son

víctimas de violencia o abusos diversos en el ámbito doméstico por parte de los adultos a cargo— familiares, vecinos—o incluso por el padre o madre que no ha migrado. Por otra parte, al señalar las principales formas de violencia que afectan a NNA, los familiares de migrantes argumentan que se encuentran la agresión física, psicológica, sexual y el acoso escolar.

4. Niñez migrante de otras nacionalidades en tránsito por Honduras

Honduras, al estar ubicado en la región de Centroamérica, también es un país de tránsito para migrantes, tanto de la región como de países sudamericanos e incluso de otros continentes. Información proporcionada por la oficina de Coordinación de Niñez Migrante del IHNFA, entre el 2013 y 2014 se atendieron 21 NNA de otras nacionalidades distintas a la hondureña en tránsito por el país. De estos, 10 fueron de nacionalidad nicaragüense, 9 salvadoreña y 2 de nacionalidad ecuatoriana. Las edades comprendidas de estos NNA están entre los 2 y 17 años. De los 21, 12 fueron niños y 9 fueron niñas.

Año 2013

FECHA DE INGRESO	M	F	ESCOLARIDAD	EDAD	PAIS DE ORIGEN
18/01/2013	X		Segundo grado	8	Ecuador
7/03/2013	X		Ninguna	16	Nicaragua
7/03/2013	X		Sexto grado	14	Nicaragua
7/03/2013		X	Sexto grado	17	Nicaragua
22/10/2013	X		Tercer curso ciclo común	15	Ecuador

Año 2014

FECHA DE INGRESO	M	F	ESCOLARIDAD	EDAD	PAIS DE ORIGEN
26/03/2014	X		Ninguna	16	Nicaragua
26/03/2014	X		Tercer curso ciclo común	16	Nicaragua
26/03/2014	X		Cuarto grado	16	Nicaragua
26/03/2014		X	Tercer curso ciclo común	15	Nicaragua
26/03/2014		X	Segundo grado	8	Nicaragua
26/03/2014		X	Sexto grado	13	Nicaragua
26/03/2014		X	Segundo curso ciclo común	17	Nicaragua
10/06/2014		X	Ninguna	2	El Salvador
10/06/2014	X		Quinto grado	11	El Salvador
10/6/2014	X		Secundaria completa	17	El Salvador
10/6/2014	X		Segundo curso ciclo común	14	El Salvador
10/6/2014	X		Primer curso ciclo común	13	El Salvador
10/6/2014		X	Primero Bachillerato	17	El Salvador
10/6/2014		X	Primer grado	7	El Salvador
10/6/2014		X	Quinto grado	12	El Salvador
10/6/2014	X		Primer curso ciclo común	16	El Salvador

Con relación a la atención que el IHNFA ha brindado a estos NNA, las autoridades⁶⁶ aseguran que ha sido seguro y adecuado con base en sus posibilidades, para cumplir con este propósito funciona el Hogar para Niñez Migrante “La Misericordia de Dios” ubicado en las instalaciones del Complejo Kennedy del IHNFA. En este centro se les brinda alimentación, atención médica y psicológica, asesoría legal, y protección dentro del hogar y por el personal a cargo de sus cuidados.

Cuando se recibe al NNA se realizan las gestiones necesarias para confirmar su nacionalidad y se hace un esfuerzo por conocer las causas por las cuales abandono su país de origen. Una vez realizada la coordinación con las instancias correspondientes en los países de origen, se procede a entablar contactos con el consulado del país de origen del NNA para que se logre su retorno seguro y adecuado, quienes verifican que la información del NNA sea correcta y a la vez gestiona la documentación necesaria.

Durante el tiempo en que se realizan los trámites correspondientes, el NNA permanece en el Hogar para Niñez Migrante, aunque no consta que tengan a su disposición algún tipo de asistencia jurídica y de un tutor que vele por sus derechos y que asegure que cada decisión a adoptar sea en el interés superior del niño. El día en que se programa su retorno este es trasladado desde el albergue por personal del IHNFA en compañía del Cónsul de su respectivo país hasta instalaciones de Migración y Extranjería, quienes gestionan la salida del NNA, una vez entregado al personal de Migración, el NNA pasa a custodia de esta institución.

Sin dudas, se trata de un fenómeno que cuantitativamente no es de consideración, sobre todo a la luz de los NNA hondureños que migran hacia el norte. Ahora bien, tomando en consideración lo ya señalado sobre el carácter desfasado de la normativa migratoria en Honduras, la protección de la niñez extranjera que transita o reside en el país no cuenta con el marco jurídico adecuado. Tampoco hay alguna clase de procedimiento de determinación del interés superior u otro mecanismo formal dirigido a asegurar los derechos y las garantías de NNA en caso que se evalúe su repatriación al país de origen o alguna otra medida alternativa.

VI. Conclusiones

El análisis efectuado sobre la situación de la niñez en el contexto de la migración en Honduras revela una serie de problemas serios, de carácter estructural, que afectan los derechos más básicos a miles y miles de niños, niñas y adolescentes.

Este escenario está determinado en primer lugar por las causas que llevan a la migración de NNA, familias y adultos. La privación de derechos humanos esenciales como el derecho a la vida, la integridad física, el desarrollo, la salud, la educación y la vida familiar, entre otros, están en grave y creciente riesgo para un porcentaje importante de la niñez hondureña. Es un contexto en el cual, a la falta de garantía de derechos básicos se le ha ido incorporando paulatinamente una realidad plagada de variadas formas de violencia que impactan particularmente en los NNA. Las estadísticas existentes, así como otros datos, indican un déficit profundo de las políticas públicas que deberían asegurar el derecho a un desarrollo humano integral y sin violencia a todos los niños y niñas, en conjunto con la garantía de los derechos a sus familiares.

⁶⁶ Declaraciones brindadas por la Coordinación de Niñez Migrante del IHNFA.

Otro de los corolarios de esta indagación es la falta de una política migratoria adecuada a la realidad migratoria del país así como a las obligaciones de derechos humanos asumidas por el Estado. El desfase entre la ley, las políticas y la realidad incluye la ausencia de programas que delimiten y enmarquen las acciones en materia de los NNA migrantes e hijos/as de migrantes. Ello deriva, entre otros efectos, en que los procedimientos utilizados sean insuficientes para garantizar las condiciones mínimas de atención a esta población.

El rol del IHNFA en materia de infancia migrante queda limitado a la recepción de los NNA que llegan deportados/as y derivación de los mismos a sus familias. No existe una real protección de estos niños y niñas y no se trabaja en la realización de diagnósticos familiares que permitan evaluar la pertinencia de las repatriaciones. También existe incertidumbre en cuanto a la nueva institucionalidad creada, no hay claridad de cuál va a ser el rol de la DINAF en cuanto al tema de niñez migrante. Es preciso dotar a las instancias del estado de todos los recursos humanos, técnicos y presupuestarios para poder desarrollar estas competencias, según se les exige en el documento y con el objetivo de garantizar los derechos establecidos en la legislación vigente, incluyendo los acuerdos internacionales.

Sin perjuicio de las deficiencias y la falta de adecuación de las normativas y los procedimientos que deberían garantizar los derechos de NNA en el contexto de la migración, también existen otra serie de problemas. Entre ellos, cabe incluir las carencias presupuestarias en las instituciones del Estado. A modo de ejemplo, protocolo de protección a NNA repatriados no tiene una asignación presupuestaria acorde a los procedimientos en él establecidos. Esto hace que las instancias encargadas de ejecutarlos perciban este instrumento como una herramienta estrictamente teórica e imposible de implementar debidamente en la práctica.

La recepción de NNA deportados/as por vía terrestre en la frontera de Corinto no se da en las condiciones apropiadas para garantizar su protección y seguridad. Este hecho facilita por ejemplo las evasiones de NNA en la frontera, quienes de inmediato vuelven a emprender el viaje de regreso. El levantamiento de las entrevistas realizadas a los NNA deportados/as se da en condiciones inadecuadas para su privacidad y dificulta que puedan tener la tranquilidad necesaria para contestar positivamente a las preguntas del personal del IHNFA. Además, el contenido de las mismas carece de las preguntas necesarias para identificar si un NNA ha sido víctima de trata durante su viaje.

Existen fuertes carencias en lo que se refiere al trato y la protección de los NNA que están bajo la custodia del IHNFA mientras son reclamados por sus familiares. Las condiciones en el albergue temporal están lejos de ser las adecuadas. Los NNA están recibiendo cierta asistencia en materia de salud y atención psicológica, sin embargo esta es limitada por la cada vez más creciente demanda de estos servicios. En la práctica, los procedimientos de “entrega” de NNA a sus familiares son más un requisito que cumplir y una responsabilidad que salvar, que un verdadero interés por promover la reunificación de los NNA con sus familias, y mucho menos que se pueda pensar en un proceso de reintegración familiar.

En efecto, en términos más sustanciales, lo más preocupante es la falta de políticas y mecanismos dirigidos a garantizar una verdadera reintegración, desde un enfoque de derechos, es decir, que aseguren una vida digna y sin violencia a todos los NNA, que les permita gozar de su derecho al

desarrollo. En los casos de NNA que son retornados con alguna discapacidad producto de un accidente en la ruta, los obstáculos son aún mayores, sin perjuicio del accionar de organizaciones humanitarias en algunos casos.

Con base en los testimonios de los propios NNA y de las instituciones que los atienden durante su viaje migratorio (Casas de Atención al Migrante), así como los reportes de organizaciones que llevan años trabajando en materia migratoria, se constata que la labor consular hondureña es la que recibe mayores críticas y a la que se le asigna un rol más pasivo. Se manifiestan serias deficiencias de parte de las autoridades consulares de Honduras en Tapachula en cuanto a defender los derechos de los NNA durante el proceso migratorio, desde la detección, detención y deportación, tanto en el Albergue Temporal como en la Estación Migratoria. Esta opinión es generalizada tanto en los NNA migrantes que son deportados/as como en las autoridades del DIF y de organizaciones de sociedad civil encargadas de dar atención humanitaria y asistencia en el tema de Derechos Humanos a la población infanto-juvenil. El rol consular está limitado a una gestión administrativa de la repatriación ordenada por México o Estados Unidos, en lugar de un accionar que priorice la protección de derechos de NNA.

Finalmente, hemos analizado brevemente la falta de políticas que tengan en miras la atención integral y específica de aquellos NNA cuyos padres han migrado. Si bien estos niños y niñas se enfrentan a privaciones a sus derechos que en general son las mismas que otros NNA en condiciones de pobreza, exclusión social y violencia, la ausencia de los padres determina que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad específicas que precisan ser tenidas en consideración en las políticas públicas y los programas de atención a la infancia. Por otra parte, las prácticas relativas a los NNA extranjeros que transitan o residen en Honduras, también precisa una revisión para su efectiva adecuación a obligaciones como la prohibición de detención y la garantía del interés superior como principio guía de las decisiones a adoptar y las formas de los procedimientos en que se toman esas decisiones.

Todas las recomendaciones están incluidas al final de este libro. Para ver la versión completa de las recomendaciones, puede consultar <http://cgrs.uchastings.edu/Ninez-Migracion-DerechosHumanos>.

Capítulo 3 Guatemala

Juan José Hurtado Paz y Paz
Asociación Pop No'j

Carol L. Girón Solórzano y Golda Ibarra González
Pastoral de la Movilidad Humana

I. Introducción

La migración de niños, niñas y adolescentes (NNA) guatemaltecos se halla determinada por una conjunción de eventos sociopolíticos, económicos, culturales, familiares y climáticos, entre otros. Sin embargo, en esta combinación de factores se destaca especialmente la violación de sus derechos, que afecta a la amplísima mayoría de NNA que migran del país. Esto sucede particularmente en contextos de pobreza extrema, discriminación (étnica, de género, etc.) y violencia, lo que configura una especial situación de vulnerabilidad y potencia su migración forzada debido precisamente a la privación de derechos básicos.

El abordaje del tema de NNA y migración es relativamente reciente en Guatemala. Si bien existe una serie de estudios, investigaciones académicas, artículos y publicaciones que se aproximan a la temática, se observa que este sector de población era concebido, en el mejor de los casos, desde su rol de acompañantes de sus padres. En este contexto, sólo en los últimos años se comenzaron a analizar de manera específica y profunda las dinámicas de la migración infantil, especialmente asociadas a los momentos del viaje, la aprehensión, la detención y el retorno (voluntario o forzado). No obstante, se observa todavía una seria limitación en el impacto de la migración en sus derechos y condiciones de vida, así como en el caso de otros NNA afectados por la migración, como es el caso de los NNA guatemaltecos la migración de sus padres.

Este capítulo pretende describir la realidad guatemalteca en relación con el impacto de la migración en los NNA, en especial en sus derechos. En este marco se le dará especial atención a la situación de NNA guatemaltecos migrantes no acompañados, a partir del testimonio de quienes tuvieron una experiencia migratoria inicial caracterizada por las siguientes trayectorias: se dirigían a México y Estados Unidos como destinos principales, pero fueron detenidos y retornados al país.

También se dedicará una sección específica a la situación de los NNA no acompañados indígenas. Ser NNA indígenas, en un contexto de racismo y discriminación, implica la presencia de vulnerabilidades particulares que al mismo tiempo plantean retos en la atención y protección por parte de las instituciones estatales pertinentes.

Asimismo, se ofrece una lectura sobre el impacto que tiene la migración de adultos, especialmente del padre y la madre, en aquellos que se quedan: los hijos y las hijas. El abordaje de este aspecto permitirá entender las dinámicas que se están gestando en las comunidades con respecto a los medios de soporte que surgen y se fortalecen para atender al grupo de NNA que quedan al cuidado de otros familiares y vecinos de la comunidad.

Finalmente, una sección examinará de manera muy concisa—dada la falta de información al respecto—la situación de NNA migrantes que se encuentran en territorio guatemalteco, ya sea como país de tránsito o como país de destino.

II. Metodología

La metodología utilizada ha incluido, en primer lugar, la revisión del marco legislativo pertinente en materia de migración, así también de niñez y adolescencia vigente en Guatemala, en relación con las instituciones estatales que por mandato y competencia deben atender y proteger a este grupo de la población. En segundo lugar, se han utilizado fuentes secundarias que incluyen bibliografía especializada, informes de organismos de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano, así como de ámbitos claves de la institucionalidad de Guatemala como la Procuraduría de Derechos Humanos.

El diseño metodológico ha sido eminentemente cualitativo y se basó en la realización de entrevistas en profundidad a NNA, sus familiares y otras personas adultas relacionadas con su proceso migratorio, lo que nos permitió avanzar en los siguientes objetivos: (1) contar con una caracterización sobre la migración de NNA guatemaltecos no acompañados; (2) conocer los detonantes y las causas principales que están provocando la migración de NNA no acompañados; (3) identificar las situaciones de riesgo que enfrentan los NNA guatemaltecos durante la ruta migratoria; (4) identificar los cambios que la migración internacional está provocando, especialmente en las comunidades indígenas; (5) conocer la situación de hijas e hijos que tienen al padre o a la madre en Estados Unidos o en México; y (6) las respuestas del Estado ante la migración infantil.

Para la concreción de las metas enumeradas, entrevistamos a niños y adolescentes que estaban retornando a partir de procesos de deportación vía aérea y terrestre desde México o Estados Unidos, en centros de recepción para niños deportados y también en las comunidades a las cuales regresaron. El rango de edad de las y los NNA entrevistados fue de entre 12 a 17 años, aunque hubieron algunas entrevistas a jóvenes mayores de 18 que habían migrado cuando tenían esa edad. Las entrevistas se realizaron durante los meses de noviembre y diciembre de 2013.

Entrevistamos a 20 niños y adolescentes en los centros de Nuestras Raíces de la Ciudad de Guatemala y Quetzaltenango. Al Hogar Nuestras Raíces de Quetzaltenango llegan NNA deportados por vía terrestre del sur de México, y al Hogar Metropolitano Nuestras Raíces de la ciudad de Guatemala llegan NNA deportados por vía aérea procedentes de los Estados Unidos y del norte de México.

También entrevistamos a 27 NNA indígenas en sus comunidades rurales de origen de Colotenango, Huehuetenango y Concepción Chiquirichapa (Quetzaltenango), con población mayoritariamente indígena de la comunidad lingüística maya mam. Como complemento, también entrevistamos a 8 familiares de NNA, así como a otras personas adultas que tenían conocimiento de su decisión de migrar y su viaje subsiguiente.

En las entrevistas en profundidad realizadas, se indagó sobre la opinión y las percepciones de los NNA acerca de la migración, considerándolos actores sociales importantes que se ven impactados por el fenómeno migratorio. Se buscó conocer sus motivaciones, su participación en la decisión del viaje o en la permanencia en el país, así como en todo el proceso. En este contexto, se realizó una aproximación a la manera en que los NNA viven la migración, los factores que la determinan y le dan forma desde su propia concepción y sus puntos de vista.

El primer paso para la realización de las entrevistas a profundidad fue crear un instrumento metodológico que tomó en cuenta la población que sería entrevistada y el lugar donde se

desarrollarían las entrevistas. Los investigadores realizaron todas las entrevistas respetando las protecciones para sujetos humanos establecidas por el Western Institutional Review Board (WIRB), el comité externo de ética de la Facultad de Derecho de la Universidad de California Hastings, que revisó y aprobó este estudio.

El segundo paso de este trabajo de campo consistió en coordinar la ejecución de las entrevistas en profundidad. Se pautó su realización en un lapso de dos meses, de manera simultánea en cada una de las sedes del Hogar Nuestras Raíces—que se encuentran en la órbita de la Secretaría de Bienestar Social (SBS)—y en las comunidades de origen. Para ello, se gestionaron los permisos institucionales requeridos por las instituciones sedes de las entrevistas.

El tercer paso consistió en la realización efectiva de las entrevistas en las localidades seleccionadas durante los meses de noviembre y diciembre de 2013. En esta instancia, a los NNA no acompañados se les hacía una lectura sobre el documento de consentimiento informado y se presentaban de forma sencilla los objetivos de la entrevista, haciéndoles explícito que su participación sería anónima. En el caso de las entrevistas efectuadas en los Hogares Nuestras Raíces, éstas se desarrollaron en presencia de personal de la institución (una psicóloga y/o una trabajadora social).

Es importante recalcar la importancia de las localidades o sedes de las entrevistas que fueron seleccionadas. Los Hogares Nuestras Raíces cuentan con procedimientos similares de protección y resguardo para los NNA no acompañados; sin embargo, los NNA no acompañados proceden de diferentes lugares y vías de repatriación (México sur vía terrestre, y México Norte y Estados Unidos, vía aérea). Esto proporciona diferentes elementos para el análisis del impacto que pueda tener el proceso de deportación en los NNA y es allí donde radica la importancia de diversificar las sedes de entrevistas.

Entre las limitaciones que se afrontaron para la realización de las entrevistas llevadas a cabo en los Hogares Nuestras Raíces fue el limitado tiempo que se contaba para la realización de las entrevistas. Esto se debía a diversos factores: entre ellos, que los NNA no acompañados se encontraban fatigados debido al largo trayecto de repatriación que habían vivido, o por el proceso relativamente largo que se llevaba a cabo para la entrega de los NNA a sus familiares (ver procedimiento en sección 7.c).

Esta limitación se sobrellevó al coordinar con el personal de los diferentes Hogares (psicólogas y trabajadoras sociales) que las entrevistas se complementarían con la solicitud de información contenida en las bases de datos de la SBS.¹ De esta manera, se evitaba la revictimización de los NNA mediante la referencia a datos personales que podían recabarse a través de otras fuentes, así como se contaba con más tiempo para preguntar o indagar sobre otras cuestiones en las entrevistas.

¹ Vale la pena mencionar que a pesar de la gran cantidad de niños, niñas y adolescentes indígenas que no hablan castellano, ni la SBS ni la Procuraduría General de la Nación (PGN) utilizan intérpretes en las entrevistas que le realizan para determinar si pueden o deben ser devueltos a sus familias. En los centros de la SBS, donde se prestan los servicios psico-sociales, no hay una interpretación a las lenguas indígenas. Por otra parte, el proceso emprendido por la PGN es muy superficial y corto, y no está bien diseñado para identificar si un NNA está en riesgo.

III. Estado de situación en Guatemala y causas de la migración de NNA

A. Contexto social y político

La historia muestra la variabilidad de sucesos que han provocado que el fenómeno de la migración guatemalteca haya conseguido permear en la realidad nacional y de las familias que componen la sociedad. Entre estos sucesos se destacan: un conflicto armado interno (1960-1996); un contexto económico neoliberal que ha profundizado la exclusión social y la pobreza—incluyendo la pobreza extrema; diversas y crecientes formas de violencia; así también los fenómenos climatológicos. Todos estos factores, entre otros, han impactado de manera directa en la situación del país y con ello en la de sus habitantes.

Algunos de los principales aspectos para tener en cuenta en el fenómeno migratorio incluyen los eventos sociopolíticos, económicos, y climáticos, que a su vez están intrínsecamente vinculados entre sí, complementándose y reforzándose mutuamente. En efecto, los vínculos entre exclusión social y formas de violencia, o entre pobreza y el impacto de fenómenos climáticos, están abundantemente evidenciados y dan cuenta de la influencia concreta y agravada de estos eventos en determinados grupos de la población, particularmente NNA, mujeres y pueblos indígenas.

Los *eventos sociopolíticos* se entienden como sucesos gestados en el seno de la política guatemalteca, lo cual incluye la incidencia de procesos políticos regionales o bilaterales. En concreto, las formas de violencia crecientes, el conflicto armado interno y la falta de protección de los derechos de los niños han tenido consecuencias significativas sobre los patrones migratorios. Es decir, son aquellos acontecimientos que han surgido a partir de luchas de poderes, de las prioridades de las políticas públicas, o de los intereses de los actores sociales y políticos más influyentes en el país y la región (centro y norteamericana), incluyendo los actores criminales. Más recientemente incluye la lucha entre maras o pandillas, narcotraficantes, formas de delincuencia organizada, y grupos criminales altamente organizados, como la desarrollada por grupos de secuestradores que ocasionalmente están integrados por agentes de la Policía Nacional Civil, para tener control de rutas de tráfico y/o de venta de drogas sin que existan políticas públicas que intenten combatir o erradicar estas situaciones. Éstos son acontecimientos sociales que han trastocado la realidad del país, puesto que ocasionan muertes por violencia organizada y la huida de adolescentes perseguidos por las pandillas porque no quieren integrarse a su organización.

Paralelamente, se ha producido un aumento de otras formas de violencia como la violencia contra la mujer—que incluye los feminicidios y el incremento de los abusos sexuales dirigidos a mujeres—en especial niñas y adolescentes—procesos de discriminación étnica, exclusión social, apropiaciones de tierras y desplazamiento forzoso, deterioro generalizado de servicios sociales básicos, etcétera.

Sin duda, uno de los eventos sociopolíticos que ha marcado el fenómeno migratorio en Guatemala fue el conflicto armado interno, iniciado en 1960 y concluido con la firma de los Acuerdos de Paz el 29 de Diciembre de 1996. Durante esos 36 años se originaron flujos migratorios como producto de la intensa lucha armada e ideológica: para salvar su vida, campesinos e indígenas, intelectuales y artistas, entre otros grupos, se vieron forzados a migrar de manera regular e irregular a países vecinos, especialmente a países como México y Estados

Unidos. De acuerdo con Rodríguez de Ita,² existieron tres momentos migratorios en Guatemala producto del conflicto armado interno: la primera acontece en la caída del gobierno de Jacobo Arbenz Guzmán; la segunda, acontece durante el gobierno contrarrevolucionario de Carlos Castillo Armas; y la tercera acontece durante los gobiernos contrainsurgentes de los generales Romeo Lucas García y Efraín Ríos Montt.

Finalmente, en esta categoría de factores, se deben mencionar los obstáculos que sufren los NNA en la protección de sus derechos civiles, económicos, sociales y culturales. Como se verá en la sección de análisis sobre la legislación y el marco institucional, a pesar de que Guatemala ha ratificado los principales tratados de derechos humanos y cuenta con un marco legislativo de protección integral de la infancia adecuado, las respuestas institucionales no han sido suficientes para proteger a la niñez y la adolescencia de las privaciones de acceso a ciertos derechos sociales vinculados con la garantía de un nivel de vida adecuado, como tampoco contribuyó a protegerlos de los crecientes niveles y modalidades de violencia.

Los *eventos económicos* se entienden como sucesos que, estructuralmente vinculados con los factores *políticos*, han tenido como uno de los principales factores el incremento o disminución de divisas en el país. Son acontecimientos que han involucrado la firma de acuerdos, convenios, y/o tratados entre países con el propósito de impactar el mercado regional. Es decir, son aquellos acontecimientos cuyo impacto se da de manera directa en la economía del país, afectando las condiciones de vida de los habitantes.

Dardón Sosa,³ coordinador académico del Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo, expone que la economía nacional en la década de 1980 sufrió una fuga masiva de capitales y una fuerte caída de la inversión privada. El investigador hace referencia a todo el proceso de apertura comercial, la desregulación de los mercados financieros y de servicios, y a una política macroeconómica que se centró únicamente en controlar el crecimiento de la inflación. Tras los retos de la década de 1980, la economía guatemalteca sufrió grandes pérdidas como consecuencia de la “crisis del café” ocurrida a principios de la década de 2000. Antes de esta crisis, Guatemala y otros países centroamericanos exportaban café con beneficios para los productores. Con el tiempo, sin embargo, el mercado del café se vio inundado por una oferta significativamente por encima del consumo. Esto provocó la caída del precio de los granos de café y obligó a los productores a vender a grandes empresas para poder seguir funcionando.⁴ Las grandes corporaciones como Kraft Foods empezaron a comprar café a bajo precio y a granel a los productores de América Central y México, y a procesar y vender el café generando beneficios para la empresa. Mientras tanto, los productores recibían mucho menos dinero que en el pasado por cada libra de café y miles de ellos se quedaron sin trabajo.⁵ La

² Rodríguez de Ita, G. (2013). La patria . . . en y desde el exilio en México. En V. Álvarez Aragón, C. Figueroa Ibarra, A. Taracena Arriola, S. Tischler Visquerra, E. Urrutia Garcia (Eds.), *Guatemala: Historia Reciente (1954-1996)* (pp. 339-373). Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales.

³ Dardón Sosa, J. J. (2005, noviembre). Pobreza, migración internacional y regiones excluidas. *Cuadernos de Guatemala*, 10 & N 11, p. 1-28. Disponible en http://www.aapguatemala.org/03_publicacions/cuadernos/descarrega/10Pobreza%20y%20migracion.pdf.

⁴ En 1997, el café se vendía a US\$3,15 por libra en el mercado de valores de Nueva York; en 2002, el precio era de US\$0,50 en el mismo mercado. Véase Fritsch, Peter (8 de julio de 2002). An Oversupply of Coffee Beans Deepens Latin America's Woes. *Wall Street Journal*. Disponible en <http://www.wsj.com/articles/SB1026078773964234000>.

⁵ El Banco Mundial estimó que alrededor de 600.000 productores de café se quedaron sin trabajo en 2001 y 2002. En Guatemala, 6.000 niños de familias de productores desempleados corrían el riesgo de inanición. Véase Fritsch, Peter (8 de julio de 2002). An Oversupply of Coffee Beans Deepens Latin America's Woes. *Wall Street Journal*. Disponible en <http://www.wsj.com/articles/SB1026078773964234000>.

crisis del café forzó a muchos guatemaltecos a migrar al sur de México y Estados Unidos como alternativa económica y de subsistencia.

Los *eventos climáticos* se entienden como perturbaciones ambientales que han alterado la infraestructura en áreas rurales del país, la calidad de la tierra y el acceso a servicios básicos en los lugares donde han acontecido; de esta manera, ocasionan un alto número de pérdidas humanas y materiales. Algunos de estos eventos han sido asociados con el fenómeno antropomórfico conocido como “cambio climático”.⁶

Entre los recientes eventos de la naturaleza y con efectos trágicos que han marcado el fenómeno migratorio en Guatemala se destacan el huracán Stan (2005), la sequía del año 2009, la tormenta tropical Agatha (2010) y el terremoto de San Marcos (2012). Estos desastres climáticos no están desvinculados de los factores políticos, sociales y económicos, pues azotaron principalmente regiones del país cuya población es mayoritariamente indígena, con altos índices de pobreza y exclusión social, así como abastecidas mediante la producción eminentemente agrícola. Estos acontecimientos dejaron como saldo devastación, muerte y la existencia de centenares de personas damnificadas, ocasionando así la denominada “migración ambiental”.⁷

El cambio climático y la migración ambiental⁸ son fenómenos interrelacionados en el contexto guatemalteco y centroamericano. Es necesario mencionar que “Guatemala ha sido considerada como el segundo país del mundo más vulnerable al cambio climático, ello a partir de los desastres acontecidos en los últimos quince años”,⁹ y esto incide en los factores que potencian la migración ambiental.¹⁰

⁶ Se entiende por cambio climático como: “un cambio substantivo en los patrones y parámetros del clima como resultado de variaciones en factores naturales y la influencia humana, específicamente a través de emisiones de los gases de efecto invernadero tales como bióxido de carbono y metano; el efecto de isla de calor urbano, cambios en los patrones rurales de uso del suelo y la deforestación.” Dionisio, S.L. & Ibarra, G. (2013, marzo). *El tiempo está envejeciendo: respuestas locales frente al cambio climático en una comunidad de retornados en Guatemala*, p. 44. Guatemala: FLASCO.

⁷ En esta enumeración habría que considerar también los efectos ocasionados por el Fenómeno del Niño en el 2014, del que la sequía es una de sus consecuencias más marcadas.

⁸ Se entiende por migrante ambiental como: “toda persona que abandona su territorio de residencia habitual debido principalmente o de forma muy importante a impactos ambientales, ya sean graduales o repentinos, y ya se mueva dentro de un mismo Estado o atraviese fronteras internacionales (incluyendo a los refugiados y desplazados internos).” Castillo, J. (2011, enero). *Migraciones Ambientales: Huyendo de la crisis ecológica en el siglo XXI*, p. 16. Disponible en <http://www.viruseditorial.net/pdf/migraciones%20ambientales.pdf>.

⁹ Dionisio, S.L. & Ibarra, G., *El tiempo está envejeciendo*, p. 17.

¹⁰ De acuerdo con Vega García, la migración ambiental es el resultado de la forma en que se interrelacionan tres tipos de factores: (1) factores de potencial de la migración ambiental, que definen la mayor posibilidad de que se dé una movilización poblacional indicada por una situación ambiental; (2) factores desencadenantes, que podrían precipitar la migración ambiental; y (3) factores atenuantes, que hacen que la migración ambiental no se dé o disminuya. Vega García, H. (2011). Centroamérica: un territorio vulnerable con sociedades frágiles: Reflexiones sobre el cambio climático y su relación con el desplazamiento humano. *ÍSTMICA*, 14, pp. 69-88. Disponible en <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/istmica/article/view/5332>.

B. Causas de la migración de NNA guatemaltecos

En los últimos años, Guatemala ha experimentado un considerable incremento de la migración de NNA, situación a la que se le han sumado los procesos de la movilidad humana no acompañada.

La migración ocurre por la combinación de varios factores y múltiples causas de índole estructural, en la amplia mayoría de los casos. Ello, sin perjuicio de que no siempre es fácil determinar y distinguir el nivel de importancia de cada elemento implicado en cada situación. Incluso, como bien señala Girón Solórzano la dinámica y el contexto de las causas pueden modificarse entre un período y otro, e incluso eventos inesperados pueden definir patrones migratorios.¹¹

Múltiples causas son las que motivan a la niñez y la adolescencia a tomar la decisión de emigrar, sea de manera acompañada o no, con o sin el consentimiento de sus padres o tutores legales. Entre algunas de las causas que podemos mencionar se encuentran la búsqueda de apoyar económicamente a sus familias, la inseguridad o violencia en muchas de sus manifestaciones (extorsiones, amenazas, reclutamiento de maras o pandillas, violencia intrafamiliar) y la reunificación familiar.¹² Estos tres factores causales se encuentran presentes de manera entrelazada, inseparable, en una importante y creciente cantidad de casos, a partir precisamente de una serie de eventos políticos, económicos, sociales—e incluso climáticos—que se dan en los últimos tiempos no sólo en Guatemala sino también en toda la región centro y norte americana.

Los destinos más importantes de la migración de NNA guatemalteca son México y Estados Unidos. Sin embargo, las magnitudes de este movimiento han sido muy difíciles de establecer y caracterizar debido a que la mayor parte de los NNA se han visto obligados a realizar el viaje en condición irregular, aún si se trata de una migración que incluye entre sus causas la reunificación familiar con sus padre o madre—o ambos—en el país de destino. Una valoración indirecta de la magnitud en ascenso de este tipo de flujo se puede realizar a través de algunas cifras de actos de aprehensión y deportación que reportan los Institutos y Direcciones encargadas del control migratorio: estas fuentes muestran que tal flujo no sólo no se ha detenido, sino que se ha intensificado en el tiempo.¹³ Por ejemplo, en 2011, México deportó a

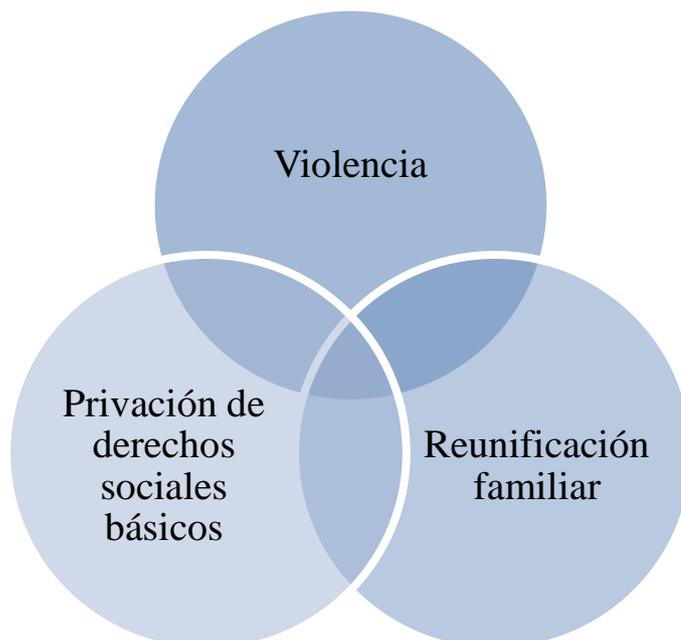
¹¹ Girón Solórzano, C. L. (Ed.). (2014, marzo). Actualización: Diagnostico Nacional Sobre la Situación de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes no Acompañados, en el Proceso Migratorio, p. 17. Disponible en <http://www.movilidadhumana.com/wp-content/uploads/2014/08/revista-actualizacion-pmh.pdf>.

¹² Girón Solórzano, C. L. (Ed.). (2014, marzo). Actualización: Diagnostico Nacional Sobre la Situación de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes no Acompañados, en el Proceso Migratorio (hereinafter “Actualización”). Disponible en <http://www.movilidadhumana.com/wp-content/uploads/2014/08/revista-actualizacion-pmh.pdf>.

¹³ Cuando se enfatiza el hecho de que estas cifras representan actos de deportación, se trata de relativizar la conclusión respecto del incremento del volumen de migrantes que pasa por la frontera Guatemala-México. Estas cifras podrían estar explicando más bien un mayor grado de efectividad en las acciones de control, detención y deportación de los migrantes indocumentados. No obstante, de manera independiente de esta situación, estas cifras también podrían servir para inferir en forma indirecta la tendencia creciente en el volumen de migrantes. El Gobierno de Estados Unidos registró un aumento en el número de niños no acompañados que llegaban a Estados Unidos procedentes de Guatemala. El número total de niños no acompañados de Guatemala aprehendidos por las autoridades de la CBP fue 1.115 en el año fiscal 2009, 1.517 en 2010, 1.565 en 2011, 3.835 en 2012, 8.068 en 2013, y 17.057 en 2014. U.S. Customs and Border Protection. Southwest Border Unaccompanied Alien Children. Disponible en <http://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children>; véase capítulo 1.

1.935 niños y adolescentes guatemaltecos, y 1.300 de ellos no estaban acompañados.¹⁴ En 2014, solo tres años después, México deportó a 7.973 niños y adolescentes guatemaltecos.¹⁵

A continuación se describen y analizan las causas de la migración de NNA con información proveniente de las fuentes mencionadas en el apartado metodológico: los dichos y vivencias de los niños y niñas entrevistados, la información proporcionada por interlocutores claves y la bibliografía relevante recopilada (informes oficiales, de agencias internacionales, académicos y otros actores con experiencia en la temática). De acuerdo con esta exploración, puede afirmarse que las principales causas de migración de los NNA son las siguientes:



Es difícil determinar el nivel de importancia entre estas causas porque diferentes estudios llegan a conclusiones distintas acerca de las causas de la migración, lo que se debe probablemente en parte a la fecha de elaboración de los estudios.¹⁶ Mientras que los estudios anteriores solían concluir que los niños guatemaltecos migraban más por razones económicas y para reunirse con sus familias, que para escapar de la violencia, los estudios recientes han

¹⁴ OIM. (enero de 2013). Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes América Central y México, página 17.

Disponible en http://costarica.iom.int/public/pdf/ninez_america_latina.pdf.

¹⁵ Lakhani, N. (4 de febrero de 2015). Mexico deports record numbers of women and children in US-driven effort. *The Guardian*. Disponible en <http://www.theguardian.com/world/2015/feb/04/mexico-deports-record-numbers-women-children-central-america>.

¹⁶ En el estudio del ACNUR se señala que en el 2006 sólo el 13% de los NNA no acompañados entrevistados por esta organización en la frontera México-Guatemala había presentado indicación de necesidad de protección internacional; esto equivale a 11 de los 75 niños que conforman la muestra de ese informe. La gran mayoría de estos NNA mencionaron como causa de la migración la intención de reunificarse con sus familiares o la búsqueda de mejores oportunidades, como la del acceso a la educación y al trabajo. Por el contrario, de los 404 niños entrevistados para el estudio realizado en el año 2013, más de la mitad (53%) de los que mencionaron como objetivos la reunificación familiar, ir a la escuela o tener mejores oportunidades en general, también enunciaron como razones la violencia predominante en la sociedad por parte de actores criminales armados, como también el abuso en el hogar. Para más información, consultar UNHCR. (2014). *Children on the Run: Unaccompanied Children Leaving Central America and Mexico and the Need for International Protection* (en lo sucesivo "Children on the Run"), p. 24. Disponible en http://www.unhcrwashington.org/sites/default/files/UAC_UNHCR_Children%20on%20the%20Run_Full%20Report_ver2.pdf.

reconocido que la causa de la migración de los niños es un conjunto más matizado de factores. Estos estudios concluyen que, para 2014, la violencia era un factor determinante importante de la migración de niños desde Guatemala.

Según una encuesta realizada en el 2010 las causas principales que motivaron la emigración internacional de las personas de hasta 17 años de edad fueron: mejorar sus condiciones económicas (43%), conseguir un empleo (39%), lograr la reunificación familiar (11,7%), y huir de la violencia (1,4%).¹⁷ Se concluyó que, en ese momento, estas cuatro causas estaban detrás del 95,1% de la emigración en este grupo de edad en Guatemala.

En otro estudio de UNICEF (2011) se señala que el 51,7% de los guatemaltecos que se marchan consideran a la emigración como la oportunidad de mejorar y aumentar sus ingresos económicos. En tanto, el 37,2% se va del país en búsqueda de mejores oportunidades de empleo. A ello hay que sumar el 1,6% de las personas que migran con la intención de ahorrar o enviar dinero para construir una vivienda.

Similarmente, en el Panorama Migratorio de Guatemala de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el cual se basa en la misma encuesta del 2010 recientemente citada, se afirma que el 51,7% emigró con el objetivo de mejorar sus condiciones económicas.¹⁸ Según esas estadísticas, el 1,6% salió de Guatemala por motivos familiares, mientras que el 0,6% lo hizo por motivos de violencia generalizada o porque su integridad estaba en riesgo. En tanto, un estudio del 2013 realizado por la OIM señala que la búsqueda de mejores condiciones de vida y la posibilidad de reunirse con familiares que han partido representan las principales motivaciones para migrar desde la perspectiva de NNA retornados en Guatemala.¹⁹

Para 2014, los estudios concluyeron que la violencia era un factor determinante significativo de la migración de los niños de América Central al sur, así como a México y Estados Unidos. El estudio del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) de 2014, cuya versión resumida integra este informe, ha establecido que un 38% de 100 niños y niñas de Guatemala entrevistados para esa investigación manifestaron necesidades de protección internacional, en particular por abuso en sus hogares y violencia en la sociedad—por parte de las pandillas y otros grupos del crimen organizado. Según ese mismo informe, el 62% de los niños no mencionó la existencia de daños graves como razón para huir. El 84% de los niños expresaron la esperanza de ser reunidos con sus familias y/o de ayudarlas económicamente, así también de tener mejores oportunidades de trabajo o estudio, como principales razones para ir a los Estados Unidos.

Otro informe del año 2014 señala como principales razones para emigrar en Guatemala a la violencia, la falta de oportunidades y la reunificación familiar, en ese orden²⁰. En el mismo sentido, una investigación llevada a cabo por Elizabeth Kennedy afirma que si bien la reunificación familiar, la pobreza y la falta de oportunidades son las consideraciones comunes en la toma de decisiones de los NNA para emigrar, el motivo más común de éxodo de América

¹⁷ Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2010). Niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados. La experiencia del viaje y el retorno. Sin publicar.

¹⁸ OIM. (2013, junio). Perfil Migratorio de Guatemala 2012, p. 201. Disponible en http://costarica.iom.int/public/pdf/Perfil_Migratorio_Guatemala_2012.pdf.

¹⁹ OIM. (2013, enero). Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes América Central y México, p. 26. Disponible en http://costarica.iom.int/public/pdf/ninez_america_latina.pdf.

²⁰ Orozco, M., & Yansura, J. (2014, agosto). Understanding Central American Migration: The crisis of Central American child migrants in context. Disponible en http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/FinalDraft_ChildMigrants_81314.pdf.

Central ha sido y sigue siendo la acción de las pandillas y la violencia que afecta de manera desproporcionada a las personas jóvenes.²¹

Es probable que las diferencias entre los estudios del 2010 y 2011, y éstos más recientes del 2014 se expliquen mediante el análisis de Cantor²² efectuado sobre la base de entrevistas realizadas en el período 2012-2014, que mostraron que ha cobrado mayor importancia la violencia como una razón de la migración. Otra razón para que en los estudios del 2010 y 2011 la violencia aparezca como una causa menor, es que muchas veces la violencia queda oculta porque es ejercida por miembros cercanos dentro de la familia, quienes son los que cometen los abusos. Por esta razón, y también por miedo y vergüenza, los NNA evitan hablar de estos temas y se abstienen de denunciar; asimismo, tampoco saben adónde acudir en estos casos y desconfían de las autoridades.²³

A continuación, se procede a desarrollar las tres causas más importantes de la migración de NNA, pero es necesario aclarar que la división de estos motivos se realiza sólo a efecto de facilitar la lectura y la comprensión del fenómeno migratorio en Guatemala. Como se adelantó, estos factores se hallan intrínseca y estructuralmente relacionados, e influyen de manera complementaria en la mayoría de las decisiones migratorias.

Por supuesto, y como se explica a lo largo del documento, estas tres causas se agravan con la discriminación estructural por razones étnicas y de género, la impunidad generalizada y la debilidad de los mecanismos democráticos.

1. Situación de pobreza y búsqueda de condiciones dignas de vida

El concepto de pobreza se encuentra estrechamente relacionado con el de desigualdad. Aunque existe un abanico de definiciones posibles, la noción de pobreza ha estado asociada con la carencia, la insuficiencia, la escasez y la privación. Así, la pobreza puede comprenderse como una limitación sistemática a las personas para ejercer su libertad a la realización. A esto se suma una serie de factores que la profundizan, tales como la falta de presencia de las instituciones estatales, la falta de acceso a la justicia, de acceso a los servicios de salud, a la educación, entre otros.²⁴

Guatemala es uno de los países con mayores niveles de desigualdad en el mundo. Según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2011²⁵ el 53,7% de la población vive en condiciones de pobreza, mientras que un 13,3% vive en condiciones de pobreza extrema.²⁶

²¹ Kennedy, E. (2014). No Childhood Here, Why Central American Children are Fleeing their Homes.

Disponible en

http://www.immigrationpolicy.org/sites/default/files/docs/no_childhood_here_why_central_american_children_are_fleeing_their_homes_final.pdf.

²² Cantor, D. J. (2014, 24 de junio). The New Wave: Forced Displacement Caused By Organized Crime In Central America And Mexico. *Refugee Survey Quarterly*, 33(3), p. 27. doi: 10.1093/rsq/hdu008.

²³ Girón Solórzano, C. L., Actualización, p. 20.

²⁴ Girón Solórzano, C. L., Actualización, p. 7.

²⁵ Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI). (2011, noviembre). Pobreza en Guatemala.

Disponible en

<http://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2014/12/03/qINtWPkxWyP463fpJgnPOQrjox4JdRBO.pdf>.

²⁶ Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI). (2011, noviembre). Pobreza en Guatemala.

Disponible en

<http://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2014/12/03/qINtWPkxWyP463fpJgnPOQrjox4JdRBO.pdf>.

Como consecuencia de las decisiones tomadas en materia económica y social en Guatemala—relacionadas con las políticas neoliberales implantadas en la región—se observa en primera instancia y como efecto inmediato, la desnutrición. Un 41,7% de niños padecen desnutrición crónica, y este fenómeno se ve incrementado en las regiones con mayor población indígena. En la región noroeste, de donde proviene la mayor cantidad de niños y adolescentes migrantes no acompañados, la tasa de desnutrición se incrementa al 64.8%.²⁷

Uno de los factores de la migración de NNA hacia México ha sido la búsqueda de oportunidades y acceso al mercado de trabajo. Los NNA se insertan a temprana edad en la dinámica de la reproducción económica familiar y como miembros deben aportar a ésta. En Guatemala, el 18% de los niños y niñas menores de 13 años ya está trabajando, y este alto porcentaje de trabajo infantil constituye una seria situación de afectación de sus derechos agravada por las condiciones extremas de precariedad y vulnerabilidad en las que se desempeñan esos trabajos.²⁸

Los NNA hacen referencia a que el ingreso es desproporcional entre aquéllos que salen a trabajar fuera del hogar y el número de miembros que hay que sostener. Por ello, la falta de fuentes de empleo y la saturación de los mercados locales provocan los desplazamientos hacia nuevos territorios, con la necesidad específica de obtener un empleo y percibir ingresos.

En muchos de los casos, los NNA originarios de comunidades fronterizas—especialmente San Marcos y Huehuetenango—buscan en los pueblos del sur de México espacios para insertarse laboralmente y percibir ingresos. Este flujo circular ocurre de manera regular mediante el uso de la Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo²⁹ o la Forma Migratoria de Visitante Local, aunque una cantidad importante de personas cruza la frontera sin la presentación de ningún documento migratorio.³⁰

A pesar de que la mano de obra guatemalteca es clave para el desarrollo y producción de las fincas del Soconusco (frontera sur de México), las condiciones de trabajo son precarias, los salarios muchas veces están por debajo del mínimo, y no se cuenta con ningún tipo de prestación social; sin embargo, la mayoría de las veces éstas son mejores condiciones que las que obtendrían en Guatemala. Los NNA migrantes, en su mayoría, se ocupan en el sector agropecuario, de la construcción, de los servicios y el comercio, y muestran muy poca participación en el sector manufacturero. Aquéllos que se ocupan en el sector agrícola, por lo general tienen acceso a una vivienda y a la alimentación como servicios complementarios de su contratación.

Vinculada con la falta de oportunidades se encuentra la falta de acceso o poca porción de tierra como estrategia para la subsistencia familiar, de acuerdo con los propios dichos de los NNA entrevistados para este artículo. Dado que Guatemala es un país que puede considerarse

²⁷ López Robles, C., & Danilo Rivera, A., Aproximaciones de Política Migratoria para Guatemala.

²⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2012). Movilidad Forzosa: Buscando la inclusión “al otro lado,” p. 74. Disponible en

http://www.centrodesarrollohumano.org/pmb/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=1729#.VNN4m2TF9H1.

²⁹ Durante el tercer trimestre de 2013 alrededor de 53% poseía la FMTF y 46% la FMVL. Estos son documentos migratorios expedidos por las autoridades mexicanas para que guatemaltecos/as residentes de los departamentos fronterizos puedan ingresar a algunos Estados del Sur de México. EMIFSUR. (2012) p. 7.

³⁰ De acuerdo a los datos de la EMIFSUR sobre la distribución porcentual del flujo procedente de Guatemala según tenencia de documentos para entrar a México, se encontró que en promedio más del 80% sí gestiona documento migratorio entre los trimestres del 2010-2013.

predominantemente agrícola, la falta de este recurso cobra serias implicaciones para los hogares que se agencian los recursos familiares a partir de las siembras y cosechas.

A partir de las entrevistas realizadas, se detectó que en muchos casos la principal actividad económica del núcleo familiar es la agricultura, actividad que ha enfrentado serias crisis económicas y ambientales que han perjudicado directamente en los ingresos de este sector, a lo que se suman las dificultades por acceder a la tierra o al desarrollo de esta forma de trabajo. La disminución de ingresos consecuente conlleva un aumento lógico de las preocupaciones por suplir necesidades básicas y provoca que esta actividad económica se traslade geográficamente. Así, las familias afectadas continúan dedicándose a la agricultura y a replicar el conocimiento que poseen, pero en grandes fincas mexicanas.

Aún cuando los adolescentes cuentan con habilidades técnicas que se pueden aprovechar laboralmente en el país, la demanda de este tipo de servicios es baja o mal remunerada. Esta situación, en un contexto de privación de otros derechos básicos, de diferentes situaciones de violencia que deben enfrentar y, en muchos casos, con sus padres que ya han emigrado, constituye otro factor que potencia la búsqueda de otros mercados laborales para ejercer experiencias o conocimientos.

La historia de un adolescente de 17 años originario de Huehuetenango muestra cómo la necesidad de buscar trabajo los está presionando para migrar: “Yo me voy porque mi mamá está sola y con mis hermanas [explica con mucha dificultad porque su idioma es el mam], porque yo me quedé sin el trabajo en la comunidad y por más [que se busca] no se encuentra”. Así, puede observarse que la saturación de los mercados laborales locales es otra de las razones que les está obligando a salir de sus comunidades.

A partir de las entrevistas, puede notarse que los NNA están al tanto de las situaciones que la familia enfrenta en la cotidianidad y tienen sus propias valoraciones al respecto. Una apreciación importante hecha por ellos es que reconocen que las oportunidades para el desarrollo y logro personal son extremadamente limitadas en el país de origen. Esas serias limitaciones, a su vez, se dan en un contexto de violencia, discriminación y/o separación familiar que, por un lado, evidencia un déficit muy grave de las políticas públicas existentes en materia de desarrollo integral de la infancia (derechos sociales básicos en condiciones de libertad y sin violencia) y, por el otro, dan cuenta del carácter complejo y estructural de las causas de la migración de NNA.

Para muchos NNA, migrar a Estados Unidos se percibe como la única posibilidad para la realización de un proyecto de vida en condiciones dignas y libres de violencia. En la práctica, se encuentran dispuestos a asumir el costo del viaje—en términos económicos, pero también de peligros para su vida e integridad física—en pos de obtener esos niveles mínimos de libertad, seguridad y condiciones socioeconómicas para sí y para la familia en el país de origen.

Los casos de NNA que lograron insertarse en el mercado laboral corresponde a aquéllos que escogieron a México como país de destino; no obstante, la mayor parte de este grupo manifestó que el lugar de destino que hubiesen querido era Estados Unidos:

Está difícil la pasada [a Estados Unidos, dicho en un tono triste] pero yo quería ir a trabajar en lo que haya.

Adolescente hombre de 16 años

Me quedé muy triste cuando nos agarraron porque yo quiero ir a Estados Unidos y no puedo [en tono de frustración].

Adolescente mujer indígena de 15 años

A pesar de las dificultades que implica llegar a ese país, están confiados que allí encontrarán aquellas oportunidades que no tienen en sus comunidades, tanto en términos socioeconómicos como de seguridad y libertad, y, en muchos casos, también de reagrupación familiar.

Para los NNA, Estados Unidos es sinónimo de grandeza, de prosperidad y crecimiento económico, de bienestar y de tranquilidad, de libertad y de seguridad física (protección contra las amenazas, los abusos, la violencia). En su discurso, todo ello se asocia con la posibilidad que tienen los migrantes de obtener un empleo, ingresos en dólares americanos lo que se traduce en remesas, la posibilidad de adquirir bienes materiales y lograr mejores condiciones de vida en sus comunidades de origen, así como de escapar de contextos sociales o familiares de abusos y violencia. Asimismo, prefiguran un país que representa a la modernidad por su tecnología, al desarrollo por sus edificios, y a la diversidad por su gente y la inmigración, entre otras imágenes citadas.³¹

Parte de los ingresos que los NNA reciben de sus labores se destinan a la familia, reproduciendo así la dinámica de subsistencia familiar que realizaban sus parientes antes de que ellos mismos salieran de sus comunidades de origen. Estos ingresos se ven duplicados o triplicados al momento de trabajar en México y/o Estados Unidos:

Cuando trabajaba acá [en Guatemala] con mi papá me pagaba cincuenta quetzales al día, y de lo que gano le doy a mi mamá y también es para mí. En la finca [en México] me pagaban setenta pesos [mexicanos] por la cuerda de maíz y ciento cincuenta pesos [mexicanos] por la cuerda de ajonjolí porque cuesta más. Con el ajonjolí uno tiene que amarrar los manojos y pararlos uno enfrente del otro pero el maíz solo se corta y se junta.

Adolescente hombre de 16 años

De acuerdo con lo vertido en las entrevistas, hay casos de padres que se negaban a aceptar o autorizar la decisión de su hijo e hija de migrar. Sin embargo, muchos de los NNA optan por iniciar el trayecto migratorio con primos o amigos que no necesariamente son personas mayores de edad, y sin el conocimiento ni autorización de los padres. En algunas comunidades, el o la migrante se ha convertido en la figura aspiracional y modelo a seguir por los NNA, especialmente en un contexto de privaciones de derechos básicos (salud, empleo, educación, integridad física, entre otros).

³¹ Palma, C. S. I., & Girón Solórzano, C. L. (2004, septiembre). Condicionantes sociales para la migración: procesos de construcción de imaginarios—representaciones sociales asociados entre población joven, p. 19.

Otra de las motivaciones para la migración surgida en las entrevistas fue la posibilidad de seguir estudiando, como consecuencia de las dificultades existentes en Guatemala para el ejercicio pleno del derecho a la educación, a pesar de que éste se halla plenamente garantizado por la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (Ley PINA).³² No obstante, Guatemala es el país con los índices más bajos en cantidad de años de escolaridad de Centroamérica (en promedio, 4,1 años en población adulta). Si bien la escolaridad de jóvenes entre 13 a 30 años se ha incrementado en los últimos años,³³ se encontró que la mayoría de los NNA que formaron parte de la muestra cuentan con un grado escolar básico e insuficiente para conseguir un trabajo digno y romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza.

En simultáneo, las intenciones de continuar con sus estudios en Guatemala son mínimas e incluso manifestaron desconocer si habían aprobado el grado académico puesto que migraron durante el último mes del ciclo escolar. En consecuencia, puede afirmarse que el sistema educativo guatemalteco no ha logrado que la infancia y adolescencia considere a la educación como una habilidad, destreza o capacidad que les ayude a obtener mejores oportunidades laborales.

El perfil de la escolaridad de los/as entrevistadas es bajo y no se corresponde con la edad esperada para cada uno de los grados educativos, que es siempre mayor para el nivel educativo que cursan. Los niveles de analfabetismo de las localidades de origen son elevados. El grado de escolaridad también se encuentra condicionado por la cobertura y llegada del sistema nacional de educación en Guatemala: muchos NNA que desean continuar sus estudios deben caminar hasta tres horas diarias para llegar a la escuela más próxima en donde se imparte el grado que le corresponde, y muchas veces el traslado de una comunidad a otra puede significar para ellos una exposición a riesgos ocasionados por las distancias, las condiciones de los caminos, los horarios, etcétera.

Asimismo, los NNA migrantes exponen en forma repetida que una de las causas que han provocado su desplazamiento en dirección a Estados Unidos es la intención de continuar sus estudios, pues la situación socioeconómica y de pobreza de sus familias impide que puedan tener acceso a la educación en su país de origen y plantearse otras opciones para su desarrollo en Guatemala. Muchos de los NNA deben incluso competir con sus hermanos para seguir yendo a la escuela, y los criterios finales para decidir quién va los define el jefe del hogar (padre), muchas veces basándose en la edad, el número de hijos y el género. En muchas de las comunidades del interior del país, especialmente en los pueblos indígenas, se privilegia el estudio de los hijos mayores y de los varones. Además, la cantidad de grados que cada NNA llega a cursar depende del número de hijos e hijas que tenga su núcleo familiar; algunas veces se prioriza que todos logren leer y escribir, aunque esto signifique llegar y quedarse en el tercer grado de la enseñanza primaria.

³² Decreto No. 27/2003, 2003, 4 de junio, Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia [La ley PINA Law] 1996 (Guat.). Artículo 36 establece: “los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a recibir una educación integral de acuerdo a las opciones éticas, religiosas y culturales de su familia. Esta deberá ser orientada a desarrollar su personalidad, civismo y urbanidad, promover el conocimiento y ejercicio de los derechos humanos, la importancia y necesidad de vivir en una sociedad democrática con paz y libertad de acuerdo a la ley y a la justicia, con el fin de prepararles para el ejercicio pleno y responsable de sus derechos y deberes.”

³³ De 4,0 años en 1989 a 6,5 años en 2011. Para el grupo de 15 a 24 años los valores respectivos son 4,3 y 6,9. En la actualidad, la mayor escolaridad la tienen las mujeres y los hombres urbanos de 15 a 24 años (8,2), así como las mujeres y los hombres no indígenas del mismo rango etario (7,7). Véase PNUD, Movilidad Forzosa, p. 109.

Las niñas y las adolescentes encuentran mayores barreras para estudiar, dado que constantemente se ven presionadas a casarse, tener descendencia y formar una familia. De hecho, la única opción laboral para ellas en general es el trabajo doméstico en casa particular. De esta manera, el género combinado con la edad, la condición étnica y tal vez la procedencia rural-urbana influye en su acceso a la educación, en el ausentismo, la repitencia, el bajo rendimiento y el abandono escolar. Así, prácticas socialmente aceptadas, como también actitudes machistas y discriminatorias constituyen parte de la exclusión educativa hacia las niñas y las adolescentes.

2. Múltiples formas de violencia

Existe en Guatemala un marco legal que prohíbe la violencia en contra de NNA. Así, en el artículo 53 de la Ley PINA se establece que todo niño, niña o adolescente tiene el derecho a no ser objeto de cualquier forma de negligencia, discriminación, marginación, explotación, violencia, crueldad y opresión. A su vez, la Ley manifiesta que todo NNA tiene el derecho a ser protegido de cualquier forma de maltrato. Entre los maltratos y agravios enlistados en la Ley, se cuentan el abuso físico, el sexual y el emocional, así también los descuidos o tratos negligentes.

Seguidamente, el artículo 54 de la Ley PINA define qué se entiende por abuso físico: cuando una persona hace uso excesivo de su poder y causa un daño no accidental a la persona menor de edad que resulta en lesiones corporales. Por abuso sexual se entiende cuando una persona usa su poder o la confianza que tiene el NNA por ella, para involucrarlo en una actividad de contenido sexual, la cual puede incluir el acoso. La noción de descuidos o tratos negligentes se extiende a aquellas acciones en las que la/s persona/s que tienen como responsabilidad el cuidado y la crianza de la persona menor de edad no cumplen con la tarea de resolver sus necesidades básicas de alimentación, vestido, educación y atención médica, y cuentan con los recursos para hacerlo. Por último, se entiende que existe abuso emocional cuando una persona perjudica la autoestima o el desarrollo de un NNA. Toda persona que tenga conocimiento de un hecho donde sucede una situación enmarcada en lo anteriormente detallado deberá comunicarlo de manera inmediata a las autoridades competentes y cercanas para que éstas sancionen a las personas responsables.

El Estado tiene la obligación de velar porque las instituciones competentes restituyan los derechos de NNA que se encuentran amenazados o violados, incluyendo la ejecución de acciones, políticas o programas de prevención de la violencia, acceso a la información y educación sexual. Sin embargo, el aumento de ambos tipos de violencia (persecución por maras y violencia intrafamiliar) pone en manifiesto la falta de respuesta del Estado para proteger a dicho grupo social, especialmente en cuando se considera que en los municipios fronterizos con México es en donde menos presencia y estructura del Estado existe.

De acuerdo con una investigación de UNICEF, en el año 2010 se denunciaron 2305 casos de violencia intrafamiliar, de los cuales 182 víctimas directas fueron NNA; sin embargo, en esta estadística queda oculto, muchas veces por miedo o temor de denunciar, si ésta ha sido ocasionada por sus padres o por la autoridad estatal y/o comunitaria. Un estudio señala que sólo en el año 2010, 11.356 niños y niñas fueron víctimas de abuso sexual y 7.002 de abuso físico, así como 1.152 resultaron heridos como consecuencia de la negligencia.³⁴ En

³⁴ Valladares, D. (2011, 8 de julio). GUATEMALA: Child Abuse Starts at Home. *IPS News*. Disponible en <http://www.ipsnews.net/2011/07/guatemala-child-abuse-starts-at-home/>.

Guatemala, según registros de UNICEF, en el año 2012 el número de casos de violencia intrafamiliar registrado se incrementó en un 7,8% respecto del 2011. El comportamiento en el transcurso de los años ha sido ascendente: del año 2003 al 2012 existe un crecimiento de un 546,2%.

El Organismo Judicial conoció 3096 casos de violencia intrafamiliar contra niñas y niños durante el año 2013 (de enero a septiembre). En tanto, en el 2012, de cada 10 personas víctimas de violencia intrafamiliar, 9 fueron mujeres y 1 hombre. El 56,2% de las víctimas fueron mujeres de entre 20 a 34 años de edad. Asimismo, según el Instituto Nacional de Estadísticas, la violencia contra las mujeres (física, sexual, emocional y económica) constituye el delito más denunciado en las instancias de justicia. En el año 2011, hubo 23.721 casos de violencia de pareja, un 90% perpetrada por hombres y un 10% por mujeres.

Según el estudio del ACNUR,³⁵ el 21% de los NNA guatemaltecos mencionan el abuso en el hogar perpetrado por parte de un miembro de la familia u otro cuidador. A modo de ejemplo, una joven entrevistada mencionó era golpeada varias veces a la semana y que fue obligada a abandonar sus estudios para comenzar a trabajar.

A partir de nuestra observación de la llegada y la recepción de niños repatriados en los albergues administrados por el Gobierno y las entrevistas realizadas con NNA migrantes se encontró que varios de ellos y ellas mencionaron que intentaban llegar a Estados Unidos porque estaban huyendo de situaciones de violencia. Según su discurso, llegar a aquel país sería la única manera de salvaguardar la vida y sobrevivir a situaciones de persecución, reclutamiento, intimidación, amenazas, etcétera.

Se ha detectado que la violencia estructural e intrafamiliar es un problema que, de manera alarmante, acontece con frecuencia en los hogares de las familias guatemaltecas. En investigaciones previas se ha revelado que “el 49.4% de los homicidios registrados durante el año 2010 sucedió en los cinco departamentos con mayores tasas de emigración (Guatemala, San Marcos, Huehuetenango, Quetzaltenango y Jutiapa).”³⁶ Esta información sustenta la afirmación de que la violencia en el país potencia la decisión de migrar al extranjero como un mecanismo de sobrevivencia.

En varias respuestas de los NNA entrevistados, se encontró que en algunos casos se combinaba la búsqueda de mejores oportunidades con situaciones en las que al momento de salir se había sufrido algún tipo de violencia, especialmente maltrato infantil (golpes físicos). Usualmente, los niños y niñas perciben que el abuso físico y los castigos que implican golpes forman parte del ejercicio de la disciplina de los padres hacia ellos y ellas. Romper con ciclos de violencia en el país significa cambiar prácticas y patrones de corrección y disciplina de padres hacia sus hijos e hijas.

Existe una alta probabilidad que muchas NNA estén huyendo porque están siendo víctimas de abuso sexual por parte de un miembro de la familia o conocido; no obstante, debido a factores culturales y al momento del abordaje de los niños y niñas este tema no aparece con tanta

³⁵ UNHCR, *Children on the Run*, p. 34.

³⁶ Embajada Suecia & UNICEF. (2012). *Jurimetric Study: Evaluación de la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y la legislación desarrollada a su amparo*, p. 48. Disponible en http://www.academia.edu/8093802/Estudio_Jurimetrico_Evaluacion_de_la_aplicacion_de_la_Convencion_sobre_los_Derechos_del_Niño_y_la_legislacion_desarrollada_a_su_amparo.

facilidad. De acuerdo con la Secretaría de Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (SVET), la violencia sexual contra personas menores de edad ocurre cuando un adulto o alguien mayor abusa del poder, relación de apego o autoridad que tiene sobre un niño o niña y/o se aprovecha de la confianza y respeto para hacerlo participar en actividades sexuales que los niños y niñas no comprenden—y para lo cual son incapaces de dar su consentimiento, aun cuando el niño o niña se dé cuenta de la connotación que tiene la actividad.³⁷

Según ACNUR, la persecución por parte del crimen organizado y la desprotección en que se encuentra la población en condiciones de riesgo se expresa en el ciclo de desplazamiento forzado.³⁸ Las personas se ven obligadas a abandonar sus casas, salen en búsqueda de familiares a otras zonas del país, se desplazan forzosamente a otras zonas más alejadas y a menudo terminan cruzando una frontera internacional. El 20% de los NNA guatemaltecos entrevistados por el ACNUR (es decir, 20 niños) señalaron que han sufrido o habían sido amenazados con graves daños por alguna forma de violencia en la sociedad (sin contar la violencia en el hogar), incluyendo las pandillas u otro tipo de crimen organizado y la falta de protección estatal.³⁹ De los 20 niños que dijeron haber sufrido la violencia en la sociedad, 12 reportaron daño o miedo a las bandas o carteles.⁴⁰

Por otra parte, las víctimas de violencia intrafamiliar en Guatemala en una gran proporción son mujeres. Sin dudas, en Guatemala la violencia en contra de las mujeres está asociada con una violencia estructural de género y de patrones socioculturales que las discriminan. La norma contra el femicidio/feminicidio y otras formas de violencia contra la mujer en su artículo 3 menciona que la violencia contra la mujer es “toda acción u omisión basada en la pertinencia del sexo femenino que tenga como resultado el daño inmediato o ulterior sufrimiento físico, sexual, económico o psicológico para la mujer, así como, las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto si se produce en el ámbito público, como en el ámbito privado.”⁴¹

Según la Alta Comisionada de Derechos Humanos,⁴² en 2013 se presentaron 198 denuncias por delitos de femicidio/femicidios y 31.836 por otras formas de violencia en contra de las mujeres. Según el mismo reporte de la Alta Comisionada, se debe señalar que la justicia especializada para esos delitos y otras formas de violencia contra la mujer ha demostrado mayor eficacia en la emisión de sentencias, y la SVET fortaleció la coordinación interinstitucional para la implementación de la Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas. A pesar de ello, preocupa la falta de estadísticas y el alto grado de impunidad en este delito, que es cercano al 93%.⁴³

³⁷ Secretaría Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (SVET), Gobierno de Guatemala. Marco Legal en Violencia Sexual. Disponible en <http://www.osarguatemala.org/userfiles/Boletin%20SVET-OSAR.pdf>.

³⁸ PNUD, Movilidad Forzosa, p. 7.

³⁹ ACNUR, Niños en fuga, página 35.

⁴⁰ ACNUR, Niños en fuga, página 35.

⁴¹ Decreto No. 22/2008, 2 de mayo, Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia Contra la Mujer (Guat.). Disponible en http://oas.org/dil/esp/Ley_contra_el_Femicidio_y_otras_Formas_de_Violencia_Contra_la_Mujer_Guatemala.pdf.

⁴² UNHCR, Children on the Run, p. 12.

⁴³ UNHCR, Children on the Run, p. 12.

Elisa Portillo Nájera, experta guatemalteca en los derechos de la mujer y la violencia contra la mujer señala que:

El sistema legal y una cultura de falta de respeto a las mujeres es una señal para los hombres de que no van a ser castigados por cometer actos de violencia contra las mujeres. El número de asesinatos es extremadamente alto. . . . Si bien las estadísticas muestran que 5500 femicidios han ocurrido entre enero de 2000 y Diciembre de 2010, el número real es probablemente mucho mayor, porque en realidad la mayor parte de los femicidios no se denuncian, y muchos asesinatos de mujeres no están correctamente etiquetados como femicidio. De los 5500 casos documentados, una minoría ha sido investigada. Las investigaciones son a menudo inadecuadas, entre otras cosas, por la falta de interés que tienen los funcionarios en la resolución de los delitos de violencia contra las mujeres

La violencia contra las mujeres es un fenómeno generalizado en Guatemala, donde las normas sociales del patriarcado asignan a las mujeres un papel subordinado. Los funcionarios y las instituciones responsables de la protección de las mujeres comparten estas actitudes culturales profundamente arraigadas en la sociedad. La Ley del 2008, destinada a hacer frente a estos graves problemas, aún no se ha implementado efectivamente como resultado de estas actitudes⁴⁴

3. Reunificación familiar

Los NNA en situaciones como las descritas anteriormente de violencia y falta de oportunidades, y con familiares que ya han migrado con anterioridad, se enfrentan a menudo ante la difícil decisión de migrar y enfrentar los riesgos que se presentan en la ruta migratoria. La ausencia de programas y mecanismos que faciliten la reunificación familiar—especialmente en el marco de una migración regular y segura—ha obligado a buscar otras formas más riesgosas para que padres y madres que se encuentran sobre todo en Estados Unidos se puedan reunir con sus hijos e hijas que se quedaron en las comunidades de origen.

En el caso guatemalteco, se considera que ha habido una evolución en las motivaciones que generan la reunificación familiar. Tradicionalmente, este proceso se daba por iniciativa de los padres y de manera inconsulta con sus hijos e hijas. Se ha vuelto usual que cuando los padres logran establecerse en Estados Unidos, pueden pensar en llevar a sus hijos, especialmente a los más pequeños. En la mayoría de los casos, realizan este viaje con un guía o coyote. Esta persona que los conduce muchas veces es originaria del pueblo al que pertenecen la familia y ha realizado la negociación del traslado de los hijos e hijas vía telefónica con los padres.

Mis papás me llamaron y me dijeron que me tenía que ir con un señor (el coyote) que me iba a llevar con ellos, que alistara nada más una mochila y que hiciera todo lo que el señor me dijera.

De todas maneras, se debe señalar que existen algunas limitaciones importantes en la manera de caracterizar la migración por causa de la reunificación familiar.⁴⁵ En principio, que cuando

⁴⁴ Portillo Najera, E. (2012, 3 de febrero). Declaración de Elisa Portillo Najera. Disponible en http://cgrs.uchastings.edu/sites/default/files/Elisa_Portillo_Najera_Affidavit.pdf.

⁴⁵ Gaitán, L., Díaz, M., Sandoval, R., Unda, R., Granda, S., & Llanos, D. (2008). Los Niños Como Actores En Los Procesos Migratorios, Implicaciones para los proyectos de cooperación. Disponible en http://www.de0a18.net/pdf/doc_infancia_risc los%20ninos como actores.pdf.

el fenómeno es estudiado desde los países de destino conlleva un inevitable sesgo etnocéntrico en el análisis, puesto que se asume y presupone que es precisamente en el destino en donde la familia se reunirá nuevamente. Esto brinda una visión lineal del proceso migratorio, que así comienza con la migración adulta y concluye o se completa el ciclo cuando llegan los hijos e hijas: “Sin pretenderlo, se recrea una determinada visión normativa del grupo familiar, esencialmente nuclear, sin considerar los arreglos y las estructuras familiares diversas de cada territorio”.⁴⁶ Luego, la segunda limitación es que se estudia el proceso migratorio familiar desde una perspectiva adulta: entonces, si bien es una migración infantil, la participación de los niños y niñas se da a partir de un proceso de toma de decisión de los adultos como una expresión de las relaciones generacionales de poder. Diversos estudios señalan que en estas circunstancias la niñez es tratada y vista como un objeto pasivo y receptor de las decisiones adultas, siendo prácticamente “arrastrada” por sus familiares hacia los lugares de destino.⁴⁷

Este cambio de perspectiva dentro del mismo proceso de reunificación familiar coincide con lo planteado por Girón Solórzano cuando señala que, en la actualidad, muchos de los adolescentes están demandando a sus padres en Estados Unidos que los lleven con ellos porque sienten una fuerte necesidad de reencontrarse y de gozar del derecho a vivir en familia, más aún en el contexto de violencia y privación de derechos básicos en sus comunidades.⁴⁸ Cuando esto ocurre, resulta reveladora la participación de los NNA en la decisión de su movilidad y la negociación dentro del seno familiar.

Ahora bien, de manera reciente la migración de NNA no acompañados ha revelado que en aquellas comunidades con una antigua historia migratoria están emergiendo nuevas redes de apoyo para la migración. Éstas se conforman por el grupo de migrantes jóvenes pero ya establecidos en EEUU, que tienen entre 18 y 25 años. El origen de estos nuevos soportes puede tener sentido debido a la necesidad de establecer vínculos cercanos afectivos que se demuestran en el plano familiar y además favorecen la construcción de relaciones de convivencia entre los más jóvenes en el país de destino. Asimismo, ofrecen elementos novedosos de información sobre el tránsito y destino, asociados a la tecnología y el uso de las telecomunicaciones.

IV. Los riesgos asociados a la migración de NNA

Referirse a la migración en condición irregular remite obligadamente a los riesgos que ésta implica. La mayoría de personas migrantes, incluyendo los NNA, saben o al menos han escuchado que migrar de manera irregular es colocar la vida en riesgo. Sin embargo, las razones que impulsan su salida son tan fuertes que deciden de alguna manera “asumir” y “convivir” con los riesgos que implica “viajar mojado”.

⁴⁶ Ya se ha demostrado que los procesos migratorios familiares siguen tendencias transnacionales complejas que no necesariamente son lineales, especialmente en tiempos de crisis, generando movilidades familiares e infantiles de retorno y circularidad constantes e innovadoras. Pedone, C. (2010). “Lo de migrar me lo tomaría con calma”: representaciones sociales de jóvenes en torno al proyecto migratorio familiar. Disponible en <http://www.uned-illesbalears.net/Tablas/inmiju7.pdf>.

⁴⁷ Pedone. (2007); Carrasco, S. (2004). Infancia e inmigración: proyectos y realidades. En Gómez-Granell, Carne, et. al (Coord.), *Infancia y familias: realidades y tendencias* (pp. 205-231). Barcelona: Ariel - CIIMU; and Gaitán, L., Díaz, M., Sandoval, R., Unda, R., Granda, S., & Llanos, D. (2008). Los Niños Como Actores En Los Procesos Migratorios, Implicaciones para los proyectos de cooperación. Disponible en http://www.de0a18.net/pdf/doc_infancia_risc_los%20ninios_como_actores.pdf.

⁴⁸ Girón Solórzano, Actualización.

Yo sabía que no sería fácil seño pero la necesidad lo obliga a uno. ¿Para qué me quedo? Si igual, tal vez del hambre no me muera, pero aquí no voy a lograr hacer nada . . . Mire, los que se quedan aquí en mi pueblo, no logran hacer nada. Mi papá perdió su cosecha y ya se volvía loco con tanta deuda, al final mi hermano le tuvo que mandar de los Estados Unidos para pagar. Si no hay gente allá, aquí tampoco la gente sobrevive.

Adolescente mujer de 15 años

Yo en el camino me encontré de todo: encontré gente de las puras maras—já esos si me daban miedo y si no se andan con cuentos-; ladrones—que me quitaron unos tenis nuevos que llevaba; policías—que me pidieron dinero-; unas señoras buena gente que me dieron comida; de todo me encontré . . . en mi grupo iban unas patojas a ellas si no les fue tan bien.

Adolescente hombre indígena de 17 años

Para el caso de los NNA guatemaltecos, pareciera que el riesgo es asimilado como parte de la migración y, por lo tanto, los peligros y daños que sufren en el trayecto son asumidos como situaciones propias y comunes que enfrentan los migrantes en condición irregular o no autorizada. Ellos se autodefinen como “ilegales”, creyéndose como carentes de derechos o como “dignos” de ciertos tipos de abusos por su condición migratoria.⁴⁹

Yo lo que tenía seguro es que no iba a ser fácil, pero iba preparada. Lo de menos fue el encierro [por los traficantes]—porque nos guardaron en una casa para que no nos agarraran [los agentes del INM]-, lo importante es que habíamos logrado pasar hasta el norte de México [antes de ser detectados por los agentes del INM], pero el hablado de mis otras amigas [sin acento mexicano ni expresiones comunes de México] me delató a mí también. Yo ya había aprendido bien, yo sí respondí bien [a los agentes del INM] y supe que hacer, pero ni modo.

Adolescente mujer indígena de 16 año

La historia de esta adolescente muestra cómo las personas migrantes se preparan mental y físicamente antes de iniciar el viaje para enfrentar una serie de sucesos y dificultades en el trayecto migratorio. Para los niños y adolescentes indígenas, las dificultades incluyen la necesidad de ocultar su identidad indígena no hablando su lengua materna y no llevando ropa tradicional, algo habitual entre las niñas y las mujeres de diversos grupos indígenas. Los niños y los adolescentes se preparan para atravesar México aprendiendo expresiones y palabras que se usan normalmente en el español de México.

Debido a la naturalización que muchos NNA migrantes hacen de la posibilidad de ser víctimas de abusos, las investigaciones requieren de estrategias y tiempo adicionales para indagar y detectar las situaciones enfrentadas. Los hallazgos mostraron que la mayoría sufrió abusos y violaciones a sus derechos humanos, especialmente en el momento del tránsito, intercepción y detención por parte de autoridades y terceros (por ejemplo, crimen organizado o delincuentes

⁴⁹ Girón Solórzano, C. L. (2013). La migración de niños, niñas y adolescentes guatemaltecos al sur de México: ¿una forma de vida? En Zapata Martelo, E., Martínez Ruiz, R., & Rojo Martínez, G., *Escenario del Trabajo Infantil. Diversos Estudios de Caso*, (pp. 25-46). México: Universidad Autónoma Indígena de México y Colegio de Postgraduados.

comunes). Sin embargo, no siempre se logra detectar con precisión qué tipo de abuso sufrieron y quienes lo cometieron. Esto requiere, desde una perspectiva de derechos, políticas, prácticas y mecanismos específicos y apropiados, incluyendo la formación adecuada de las personas a cargo y los recursos necesarios.

Al momento de entrevistar a una adolescente indígena de 17 años llamó poderosamente la atención lo ocurrido durante su permanencia y estancia en la estación migratoria. Según ella, el trato en la Estación Migratoria Federal de México fue “aceptable”, pues aunque la comida era fría y a veces cruda, al menos tenían algo para comer. Identifica con claridad a la Oficial de Protección a la Infancia y la reconoce como “OPI”.

Buena gente la OPI, había una que le dicen Cariñitos porque nos dejaba hablar por teléfono con nuestros papás. Aunque pobre porque era una para tantas muchachas que ni tiempo de nada le daba, pero tenía buenas intenciones [ríe] ella si quedaba muerta, porque era solita por todo el fin de semana y la llamaban para todo.

Cuando se abordaban aquellos temas que más la preocupaban o afectaban, inmediatamente aparecía la cuestión de la privación de libertad.

Uf, el encierro seño. Mire le decían a uno allá, la OPI, los de Migración y hasta el Cónsul que nos visitó, nos decían: ustedes no están encerrados, están aquí para protegerlos antes de regresarlos a su país [levanta el brazo] claro, que estábamos presos, ¿acaso nos dejaban salir? Si nos tenían bien encerrados.

A medida que se desarrollaba la entrevista, el diálogo cobró más significado en relación con aquello que la entrevistada había experimentado durante la detención. Esto permitió que la investigadora profundizara y, con sorpresa, encontrara la siguiente explicación:

Já, sí allá en el DF, en esa estación sí es feo seño, pero re-feo, allí hay que portarse bien. Yo ya no hallaba las horas de regresar, o que me regresaran, yo le decía al cónsul a mí mándeme ya de vuelta. ¿Por qué era tan feo allá? Seño en la noche hasta espantaban, mire pues, se oían gritos de otras niñas y mujeres en la noche, era horrible ¿De dónde venían los gritos? Fíjese que nosotros pensábamos que era del baño cerca del pasillo, pero já que gritos y pedían auxilio, nosotros ni podíamos dormir del miedo, eso duraba unas cuantas horas todas las noches, era horrible, eso y el encierro me tenían mal a mí allá. Yo si por eso me quería regresar. ¿Y qué pasaba? Mire, en las noches solamente oíamos ruidos y gritos, pero grandes gritos. Al otro día le preguntábamos a los de migración y nos decían: ah, es que aquí espantan en las noches, mejor duérmanse luego porque si no las van a venir a espantar a ustedes!

Situaciones de esta naturaleza deben colocar a los Estados en alerta máxima para realizar una revisión seria y cuidadosa de las prácticas y hechos que acontecen dentro de las instalaciones donde los NNA son privados de su libertad. En el fondo, se trata de diseñar alternativas a la detención de migrantes, las cuales, en el caso de NNA y familias, deben aplicarse a todos los casos, sin excepción.

Los Estados vuelven la mirada hacia la niñez migrante cuando viajan solos o no acompañados, desde un enfoque que se dice de protección pero con prácticas recurrentes de detención,

privación de libertad y deportaciones automáticas.⁵⁰ Por ello se debe revisar en los países de tránsito y destino las prácticas y políticas de privación de libertad recordando la reciente Opinión Consultiva 21/14 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que en forma contundente ha afirmado que:

*. . . los Estados no pueden recurrir a la privación de libertad de niñas o niños que se encuentran junto a sus progenitores, así como de aquellos que se encuentran no acompañados o separados de sus progenitores, para cautelar los fines de un proceso migratorio ni tampoco pueden fundamentar tal medida en el incumplimiento de los requisitos para ingresar y permanecer en un país, en el hecho de que la niña o el niño se encuentre solo o separado de su familia, o en la finalidad de asegurar la unidad familiar, toda vez que pueden y deben disponer de alternativas menos lesivas y, al mismo tiempo, proteger de forma prioritaria e integral los derechos de la niña o del niño.*⁵¹

V. Migración de niñez indígena y cambios socioculturales

Para el caso de Guatemala, es de particular interés tomar en cuenta la diversidad cultural en el fenómeno migratorio. Según las estadísticas oficiales, el 40% de la población guatemalteca es indígena, en su mayoría de origen maya.⁵² Sin embargo, este dato ha sido ampliamente cuestionado, entre otras razones porque parte de la población indígena no quiere identificarse como tal debido al racismo y la discriminación prevaleciente en Guatemala contra los pueblos indígenas. Además, con frecuencia los censos se han realizado de forma arbitraria, pues en muchos casos quien hace la encuesta es quien decide asignar la identidad étnica de la persona entrevistada. Asimismo, existen niveles importantes de subregistro. Por lo tanto, también es ampliamente aceptado que más de la mitad de la población guatemalteca es indígena, en su mayoría de origen maya, pero también xinka y garífuna.

La historia a partir de la invasión española a tierras americanas, que ha configurado una estructura económica, política, social y cultural del país desigual, ha significado la opresión, marginación y explotación de las poblaciones indígenas, lo que explica porque son estos sectores de población los que se encuentran con menos oportunidades y en condiciones de mayor pobreza material.

El racismo y la discriminación son constantes estructurales que justifican y apuntalan la inequidad hacia las poblaciones indígenas. El colonialismo ha buscado de manera permanente, por diversos medios y a través de diferentes modalidades, destruir la cultura y acabar con las identidades indígenas. Pese a ello, los pueblos indígenas han resistido y mantienen su identidad étnica y su riqueza cultural, con una cosmovisión propia que plantea alternativas de vida más armoniosas entre seres humanos y naturaleza.

⁵⁰ Solórzano, G., (2013). La migración de niños, niñas y adolescentes guatemaltecos al sur de México: ¿una forma de vida? En Zapata Martelo, E., Martínez Ruiz, R., & Rojo Martínez, G., *Escenario del Trabajo Infantil. Diversos Estudios de Caso*, (pp. 25-46). México: Universidad Autónoma Indígena de México y Colegio de Postgraduados.

⁵¹ Rights and Guarantees of Children in the Context of Migration and/or in Need of International Protection, ¶ 160, Advisory Opinion OC-21/14, Inter-Am. Ct. H.R. (ser. A) No. 21 (2014, 19 de agosto). Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_eng.pdf.

⁵² Instituto Nacional de Estadística (INE) (noviembre de 2013). Caracterización estadística República de Guatemala. Disponible en <http://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2014/02/26/5eTcCfIHErnaNVeUmm3iabXHaKgXtw0C.pdf>.

La mayoría de las personas guatemaltecas que migran son expulsadas de los departamentos del noroccidente del país (San Marcos, Huehuetenango, Quetzaltenango y Quiché), donde existe población mayoritariamente indígena. Esta situación se da principalmente en las comunidades sociolingüísticas Mam y Kiche', donde se encuentran los más bajos índices de pobreza, pobreza extrema y altos niveles de violencia.

Esta sección del capítulo se centrará en los efectos culturales de la migración internacional de NNA indígenas no acompañados, particularmente de aquéllos que viajan a Estados Unidos, desde una perspectiva individual y familiar (tal como se expresó en las entrevistas relacionadas) más que comunitaria. Los referentes para este trabajo son NNA indígenas no acompañados, en su mayoría Maya Mam, de los departamentos de Huehuetenango, San Marcos y Quetzaltenango. Ellos han viajado con “coyotes” y retornaron al país luego de haber sido detenidos en México o en territorio estadounidense. Asimismo, se ha consultado a sus familiares y otras personas adultas.

Los NNA guatemaltecos/as, especialmente indígenas, tienen una fuerte presencia y participación en esta migración. A partir de algunos estudios realizados en las comunidades de origen⁵³, se ha podido observar que forman parte de este proceso migratorio circular desde su nacimiento cuando viajan en grupo familiar y con sus padres. De hecho, las trayectorias migratorias en las comunidades se reproducen continuamente, pero dando vida a nuevas modalidades migratorias a partir de la salida de NNA solos o no acompañados.

Desde la concepción de las mismas comunidades y del Estado guatemalteco, los NNA son vistos y tratados como “acompañantes” de los padres, siempre y cuando viajen en familia. Esta manera de considerar y de tratar la migración infantil es la que contrae, restringe y anula al NNA como sujeto de derechos, pues así son los adultos quienes deciden y negocian por éstos.

La vida política y económica del país se construyó sobre la base de la subordinación de los indígenas, muchas veces en condiciones de explotación, marginación y discriminación. Sin embargo, pareciera que en Guatemala el color de piel, la pertenencia a un grupo indígena y el habla de un idioma maya implica ubicar a esa persona en una categoría diferente a la del grupo “no indígena” que la excluye. De esa manera se naturalizan los procesos sistemáticos de discriminación desde la misma población guatemalteca frente a un grupo minoritario que es parte de ésta. Siguiendo el Informe de Desarrollo Humano, “el color de la piel es una diferencia física visible, que se transforma en un parámetro para la diferenciación. Se estructura como una forma de inferioridad en las relaciones que se establecen, en donde el color oscuro o blanco jerarquiza”.⁵⁴

Un aspecto cultural para tomar en cuenta, que no se reduce al fenómeno migratorio pero que también está presente en éste, es la vinculación de los pueblos indígenas a la tierra y el territorio y su valoración del trabajo agrícola. Estos factores dan sustento a su existencia comunitaria, pero entre los y las jóvenes se va perdiendo. Como señala el Informe de la Procuraduría de los Derechos Humanos del año 2006, los procesos de transculturación no necesariamente inciden de manera negativa, el intercambio cultural puede traducirse en enriquecimiento del acervo

⁵³ Véase Caggiano, S., Piedad Caicedo, L., Girón, C., con Torres, A. (Coord.) for FLASCO Ecuador, AECID, & UNICEF. (2010, mayo). Niñez indígena en migración. Derechos en riesgo y tramas culturales. Disponible en http://www.unicef.org/lac/Ninez_Indigena_en_migracion%281%29.pdf.

⁵⁴ HDR-UNDP. (2005) p. 248.

cultural.⁵⁵ Sin embargo, lo negativo estriba en que pueden conducir a la negación de la identidad cultural propia, que es un derecho.

Guatemala es un país vecino a México y la mayoría de población migrante es expulsada de departamentos próximos a la frontera (particularmente San Marcos y Huehuetenango), por lo que reciben esta influencia cultural mexicana de manera cotidiana y normal. De hecho, se percibe que en el área Mam de San Marcos las personas han ido abandonando su cultura ancestral y se han “mexicanizado”. Incluso hay radios en áreas fronterizas que cumplen una función binacional, transmitiendo programación para México y Guatemala, con anuncios y mensajes explícitos para población guatemalteca y mexicana que se encuentra en el área fronteriza.

En el trayecto hacia Estados Unidos se estimula y promueve que las personas migrantes adquieran aspectos culturales mexicanos que les permitan pasar desapercibidos. Los NNA entrevistados refirieron que tienen una preparación que dura aproximadamente una semana, en lugares próximos a la frontera, antes de emprender el viaje. En esta introducción para hacer el viaje, los “coyotes” los instruyen sobre formas de vestir, hablar y comportarse que los haga parecer mexicanos, y es posible que estas formas vayan cambiando a medida que avanzan en el territorio mexicano hacia los EEUU. En consecuencia, los NNA que migran se ven obligados a ocultar o disimular su identidad cultural, abandonando el uso del idioma materno y el vestuario (particularmente en el caso de las niñas).⁵⁶

A nosotros rápido nos echan color que somos de Guatemala, por eso nos quitamos el corte [se sonríe y tapa la cara con la mano] entonces nos dicen que palabra no tenemos que decir, que está malo si habla uno y así uno se va

Adolescente mujer indígena de 17 años

Además, con frecuencia, los NNA que migran pasan una temporada en territorio mexicano antes de emprender el viaje al “Norte”. De los NNA entrevistados, varios refirieron que antes de comenzar el trayecto para atravesar México hacia Estados Unidos trabajaron en Chiapas aproximadamente 15 días o más, en fincas o en trabajos que les consiguieron los mismos “coyotes”. La razón de ello es que deben llevar dinero para hacer frente a extorsiones, cobros ilegales y otros gastos en el camino que no son cubiertos por el pago realizado al “coyote”.

Los NNA que migran de comunidades rurales indígenas, en muchos de los casos, tanto por su edad, experiencia de vida, así como por su bajo nivel de escolaridad, no tienen una noción de país ni de Estado hasta el momento en que deben atravesar fronteras. En ese momento deben asumirse como extranjeros o migrantes en situación irregular y comienzan a percibir la xenofobia. El viaje les representa a los NNA un descubrimiento de otras realidades y otros conocimientos que cuestionan su identidad.

Un adulto entrevistado, refiriéndose a los NNA indígenas, dijo que “quienes migran, no conocen Guatemala”. O como dijera un sacerdote católico “(hay) muy poco conocimiento de la identidad guatemalteca, de la nación como tal. Porque la nación han sido los ladinos, para la

⁵⁵ Procuraduría de Derechos Humanos (2006). Informe Anual Circunstanciado. Disponible en <http://www.pdh.org.gt/archivos/descargas/Documentos/Informes%20Anuales/informe2006.pdf>.

⁵⁶ Las mujeres indígenas guatemaltecas son quienes más conservan sus trajes tradicionales, consistente en muchos casos en una blusa llamada “güipil” y una falda de un lienzo de tela alrededor de la cintura, sujetado con una faja.

gente que vino de España, la gente que ha sido dueña del país. Pero los mayas nunca se han sentido dueños de ese país.”⁵⁷

Hay que decir además que la identidad nacional guatemalteca como nación multiétnica, pluricultural y multilingüe se encuentra muy poco desarrollada. También hay que considerar que, para los pueblos indígenas, las fronteras nacionales luego de las “independencias” de las metrópolis coloniales resultan imposiciones que no se corresponden con la historia de los pueblos originarios. En varios casos, han dejado a un mismo pueblo indígena dividido en dos o más países, como es el caso del pueblo Maya Mam que se encuentra en territorio guatemalteco y mexicano.

En las últimas décadas está ocurriendo un proceso de revitalización y fortalecimiento de la identidad indígena. Para las y los indígenas que habían interiorizado la opresión, está dejando de ser una “vergüenza” su condición y empieza a ser un motivo de orgullo. En el lenguaje “políticamente correcto” ya se habla del pueblo maya como una identidad y se la reconoce en los Acuerdos de Paz, particularmente el Acuerdo Sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, suscrito entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) el 31 de marzo de 1995.

Los NNA migrantes indígenas no acompañados, con frecuencia, hablan poco el idioma castellano y mucho menos el idioma inglés, lo que los coloca en una situación de mayor vulnerabilidad, dado que en tránsito deben desenvolverse en ambientes donde sólo se habla alguna de esas lenguas. Es consecuencia, tienen dificultades para la comunicación, para comprender su entorno y darse a entender. También por su forma de hablar el español son objeto de burla incluso por otros latinoamericanos que se refieren a ellas y ellos como “indios”.

Debido al racismo y la discriminación étnica, social y cultural establecida, es frecuente que los NNA indígenas guatemaltecos sean insultados por su pertenencia étnica por parte de autoridades e inclusive por otros migrantes, utilizando expresiones como “campesino apestoso”. Particularmente las mujeres, aunque no utilicen su traje indígena, son señaladas de “indias guatemaltecas”, inclusive con expresiones soeces como “mierdas guatemaltecas”, tanto por parte de funcionarios como de otros migrantes y personas con las que se relacionan en el trayecto. Este mismo trato lo reciben también de personas ligadas al narcotráfico, que eventualmente interceptan a las personas migrantes en su recorrido, muchas veces con la complicidad de coyotes, quienes fuerzan a NNA para el transporte de droga entre las fronteras.

Una situación particularmente muy grave es el hecho de que las mujeres y más aún las niñas—dada la extrema vulnerabilidad de la situación en que se encuentran—parecerían asumir la violación sexual por parte del coyote, compañeros de viaje, funcionarios estatales, entre otros, como parte del costo del viaje. En los relatos de algunos entrevistados, expresaron que los mismos coyotes que ofrecen la “oportunidad” a la niña para que viaje, promueven que se les administre anticonceptivos, con consentimiento de los padres.

Una adolescente Maya Mam de 17 años entrevistada refirió que una alternativa para no ser objeto de violación y/o abusos sexuales es acordar con un compañero de viaje que se presente y se haga pasar como su novio o esposo frente a los demás, lo que también tiene un costo económico pues se le paga a quien simula ser su pareja.

⁵⁷ Camus, M. (Ed.). (2007, 3 de abril). Comunidades en movimiento, La migración internacional en el norte de Huehuetenango, p. 207. Disponible en http://rimd.reduaz.mx/documentos_miembros/76manuelacamus.pdf.

La discriminación es una constante en la vida del migrante indígena guatemalteco. En la ruta y al llegar a los Estados Unidos, las y los NNA migrantes siguen experimentando el racismo y discriminación que viven en el país de origen, lo que vulnera su identidad cultural. Sin embargo, cuando son retornados a Guatemala, les cuesta reasumir aspectos de su cultura indígena tradicional (idioma, traje, alimentación, formas de comportamiento, entre otras). Por ejemplo, hay niñas que ya no quieren usar su traje indígena y tampoco quieren hablar su idioma materno. Igualmente rechazan comer tortillas y prefieren comer pan, expresándose incluso con desprecio hacia su comida tradicional: “yo no voy a comer de eso” (refiriéndose a las tortillas). Incluso, quienes han migrado ven a los demás NNA que no lo han hecho como “inferiores”; es decir, el haber migrado les confiere un supuesto estatus.

No obstante, es importante reconocer también los esfuerzos de migrantes indígenas por mantener su identidad cultural y la cohesión comunitaria en el país de destino: “Aunque sean pobres en recursos materiales, los inmigrantes mayas han traído consigo una tradición de organización comunitaria y práctica religiosa que les sirve de apoyo frente al desmembramiento y las penalidades de la migración a una tierra extraña.”⁵⁸

VI. NNA migrantes en tránsito por territorio guatemalteco y NNA migrantes residiendo en Guatemala de manera indefinida

Este tema es de difícil abordaje, porque como Guatemala es un país predominantemente expulsor, la investigación se enfoca en los NNA guatemaltecos que migran. No existen estudios puntuales que ofrezcan información sobre Guatemala como país de tránsito o destino de NNA, así como no se cuenta con datos cuantitativos e información cualitativa sistematizada sobre la situación de los NNA migrantes acompañados o no acompañados en tránsito o que permanecen en el país. Ello evidencia una alarmante falta de información y el alcance de la investigación que aquí se presenta no incluyó entrevistas a NNA migrantes en Guatemala, por lo que no ha permitido recabar información respecto a la situación de protección o desprotección de los derechos de este grupo de NNA.

Si bien Guatemala se sigue caracterizando por ser un país expulsor de población, en los últimos años también se ha convertido en país receptor de migrantes, por lo general oriundos de Centroamérica (principalmente provenientes de El Salvador, Honduras y Nicaragua) y que se incorporan en actividades económicas agrícolas, de construcción y servicio doméstico.⁵⁹ Además, obviamente Guatemala es paso obligado para la mayoría de NNA centroamericanos que se dirigen hacia México y Estados Unidos. Asimismo, con frecuencia, los NNA que no logran llegar a su destino se quedan en Guatemala de manera indefinida. Pero los NNA migrantes en tránsito o que residen en Guatemala están invisibilizados también para el Estado guatemalteco y, por ende, no hay ninguna protección especial ni programas dirigidos especialmente hacia ellos. Esta ausencia de información coloca de manifiesto la urgente necesidad de abordar y atender esta migración hacia Guatemala como un asunto que compete a varios actores y, primordialmente, como una responsabilidad del Estado.

⁵⁸ Odem (2007), página 206.

⁵⁹ OIM. (2013, enero). Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes América Central y México. Disponible en from http://costarica.iom.int/public/pdf/ninez_america_latina.pdf.

VII. Marco normativo y político en Guatemala respecto de NNA en el contexto de la migración

A continuación, se analiza el marco normativo y de políticas públicas que resulta aplicable al tema migratorio y al tema de infancia. En el caso de la legislación, se busca verificar si presenta un enfoque de derechos y prevé la situación específica de NNA en el contexto de la migración. Con relación a las políticas públicas sobre infancia y adolescencia, se intentará determinar en qué medida éstas visibilizan a los NNA que migran con sus familias o solos, como también a los que se quedan en el país de origen mientras que sus padres han migrado, o incluso aquellos NNA migrantes que provienen de otros países y se encuentran en territorio de Guatemala como país de destino o en situación de tránsito.

Es también relevante el destacar el estatus de ratificación de los principales tratados internacionales de derechos humanos universales y regionales por parte de Guatemala, y el valor jerárquico de éstos conforme al marco constitucional.

Guatemala ha ratificado todos los tratados fundamentales del sistema de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH).⁶⁰ Sin embargo, no ha firmado ni ratificado el Tercer Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, el cual permitiría al Comité de Derechos del Niño conocer denuncias individuales por vulneraciones de los derechos consagrados en la Convención, incluyendo las que sufran los NNA migrantes. Del mismo modo, tampoco ha ratificado el Convenio 143 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre trabajadores migrantes.

La Constitución de Guatemala, en su Art. 46, establece que en materia de derechos humanos los tratados ratificados por el Estado guatemalteco tienen preeminencia sobre el derecho interno. Este principio se complementa con la primacía al respeto de los derechos humanos con que Guatemala norma sus relaciones con otros Estados.⁶¹

En lo que respecta a los NNA, la Constitución establece que el Estado protegerá su salud física, mental y moral, así como garantizará su derecho a la alimentación, salud, educación y seguridad y previsión social.⁶²

⁶⁰ Ha ratificado el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención sobre los Derechos del Niño, La Convención sobre las personas con Discapacidad, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, el Convenio sobre las peores Formas de Trabajo Infantil (OIT –No. 182), la Convención Americana de Derechos Humanos, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y también el Protocolo 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 transnacional.

⁶¹ Constitución Política de la República de Guatemala, 1993, 17 de noviembre, art. 149.

⁶² Constitución Política de la República de Guatemala, 1993, 17 de noviembre, art. 51.

A. Marco normativo e institucional migratorio

La ley que rige actualmente en cuestiones migratorias en Guatemala es la Ley de Migración y su reglamento.⁶³ La atención del tema migratorio se encuentra en la órbita del Ministerio de Gobernación, que a su vez delega en la Dirección General de Migración (DGM) la competencia para diseñar e implementar la política migratoria.

El Decreto 95/98 y su reglamento constituyen la típica normativa migratoria que tiene como único objetivo regular el flujo migratorio en el país, mediante la regularización de la entrada y la salida de nacionales y extranjeros del territorio guatemalteco, así como la permanencia de los extranjeros en el país. Es un marco legal rígido y restrictivo, que criminaliza a aquellas personas en situación migratoria irregular al nombrarlos “ilegales”, lo cual ya indica su orientación y la falta de perspectiva de derechos. También determina que las autoridades migratorias tienen la obligación de impedir la salida de las personas que no tengan la documentación requerida y establece una serie de sanciones—configuradas como delitos—con penas de prisión para aquéllos que oculten o contraten a migrantes en situación irregular.

Asimismo, el Decreto mencionado establece las funciones de la DGM y define el mandato institucional de esta dependencia y sus subdirecciones, así también establece las sanciones y las facultades de las autoridades migratorias para regular, administrar, autorizar o negar la entrada y salida de personas al país. Confirma la “ilegalidad” de la permanencia de una persona extranjera que haya ingresado por un lugar que no esté habilitado para ello, no cumpla con las normas relativas al ingreso y permanencia, y permanezca en el país luego de vencido el término autorizado para ello.

Existe una ausencia absoluta en el marco normativo migratorio de los derechos que hacen a la protección especial de NNA (no discriminación, interés superior, supervivencia y desarrollo, derecho a la vida familiar, acceso irrestricto a derechos sociales, etc.). En consecuencia, puede afirmarse que la legislación no contempla una perspectiva de derechos, sino únicamente una de seguridad y control de la migración; por lo tanto, contradice los principios contenidos en varios de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y de migración vigentes para Guatemala.

No hay ninguna duda de que el marco normativo requiere de la urgente armonización con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que, como hemos visto, han sido ratificados prácticamente en su totalidad por Guatemala. Así lo ha expresado oportunamente el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes en su misión a Guatemala en el 2008⁶⁴ y el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares en su observación final del 2011.⁶⁵

⁶³ Acuerdo Gubernativo No. 383/2001, 2001, 14 de septiembre, Reglamento para la protección y determinación del estatuto de refugiado en el territorio del estado de Guatemala, 2001 (Guat.); Decreto No. 95/98, 1998, 26 de noviembre, Ley de Migración, 1998 (Guat.); Acuerdo Gubernativo No. 529/99, 1999, 20 de julio, Reglamento de la ley de Migración, 1999 (Guat.).

⁶⁴ Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, 11th Sess., 2009 May 14, ¶ 122, U.N. Doc. A/HRC/11/7/Add.3. (2009, 18 de mayo).

⁶⁵ Comm. on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, *Consideration of reports submitted by States parties under article 74 of the Convention Concluding Observations: Guatemala*, 15th Sess., 2011, September 12 - 23, U.N. Doc. CMW/C/GTM/CO/1 (2011, 18 de octubre).

En particular, el Relator ha señalado que:

. . . el actual marco normativo contiene numerosas imprecisiones y lagunas, que en su aplicación práctica derivan en situaciones que violan los derechos fundamentales de las personas migrantes que transitan por Guatemala. En este sentido, las autoridades migratorias y policiales tendrían un amplio margen de actuación en el control de los flujos migratorios y en la tramitación de los procedimientos de identificación y retorno de los migrantes no documentados, procedimientos que en muchos casos se dilatarían de manera innecesaria según criterios no sometidos a ningún tipo de mecanismo de rendición de cuentas.

También ha señalado la violación del debido proceso, particularmente en lo referido a la asistencia jurídica gratuita y la disponibilidad de un intérprete en caso de aquellos migrantes que no hablan el idioma.⁶⁶

En el año 2007, mediante el Decreto 46/2007 del Congreso de la República de Guatemala, se creó el Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (CONAMIGUA). Éste es el ente gubernamental que coordina, define, supervisa y fiscaliza las acciones y actividades de las entidades del Estado que tienen entre sus competencias la de proteger y brindar asistencia y auxilio a los migrantes guatemaltecos, a sus familias en Guatemala, y a los migrantes que se encuentran en el territorio nacional.⁶⁷ Sin embargo, se debe señalar que las funciones del CONAMIGUA parecieran estar encaminadas casi exclusivamente a la protección de los derechos de los guatemaltecos en el exterior y, salvo alguna referencia muy general acerca de los familiares del migrante, no hay mención respecto de los derechos de NNA y en particular de aquellos que hayan emigrado como no acompañados y/o separados.

Con referencia específica a la migración, es importante mencionar que todavía no se cuenta con una política pública específica. Sin embargo, existen algunos esfuerzos todavía no formales en esta materia. Por ejemplo, en el año 2013 el CONAMIGUA socializó un documento borrador de política migratoria que, sin embargo, aún no ha sido validado. Mientras tanto, de manera reciente el Grupo Articulador de la Sociedad Civil en Materia Migratoria⁶⁸ presentó el

⁶⁶ Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, 11o. período de sesiones, (14 de mayo de 2009), párrafo 122, U.N. Doc. A/HRC/11/7/Add.3. (18 de mayo de 2009).

⁶⁷ Decreto No. 46/2007, 2007, 10 de octubre, Ley de Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala [CONAMIGUA] 2007 (Guat.).

⁶⁸ El Grupo Articulador es un espacio de incidencia política, social y mediática a través del desarrollo de alianzas estratégicas entre organizaciones de sociedad civil, iglesia, academia, de familiares y de migrantes, comprometidas con la gestión migratoria. Nace en el año 2010 a partir de la preparación del Informe Alternativo sobre el cumplimiento de las disposiciones de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Uno de sus primeros resultados fue el documento “Migraciones: un compromiso de Estado, 2012 – 2016”. El Grupo Articulador se compone, en Guatemala, por las siguientes entidades: Asociación de Salud Integral (ASI); Asociación Refugio de la Niñez; Asociación La Alianza; Asociación Civil Guatemaltecos Unidos por Nuestros Derechos (AGUND); Centro de Estudios y Apoyo al Desarrollo Local (CEADEL); Centro CODEPI; Centro de Estudios de Guatemala (CEG); Consejo de Mujeres Cristianas, Casas del Migrante Ciudad de Guatemala y de Tecún Umán; Consejería en Proyectos (PCS); Defensoría de la Población Desarraigada y Migrante de la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH); Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (INCEDES); Instituto de Investigación Históricas, Antropológicas y Arqueológicas de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IIHAA/USAC); Instituto de Protección Social (IPS); Instituto de Investigaciones y Gerencia Política de la Universidad Rafael Landívar (INGEP/URL); Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala; Movimiento Social por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Guatemala (FLACSO); Federación Guatemalteca de Escuelas Radiofónicas (FGER); Organización OTRANS Reinas de la Noche; Organización Mujeres por la Justicia; Educación y el Reconocimiento (MUJER); Pastoral de Movilidad

documento titulado “Aproximaciones de la Política Migratoria en Guatemala”,⁶⁹ con el objetivo de generar insumos para la política pública migratoria sobre el contexto, las necesidades de la población migrante y sus familiares.

En lo que respecta a la institucionalidad a cargo del tema migratorio, según el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes (2008) en la práctica se comprueba que no existe una regulación nacional integral sobre materia migratoria. Esta situación se traduce en una descoordinación importante entre las distintas instituciones competentes del Estado en temas migratorios. Por ello, se insta al Estado a reforzar de manera efectiva los mecanismos de coordinación en materia de migración.⁷⁰

En el ámbito del Parlamento, se encuentra la Comisión del Migrante integrada por 15 diputados de diferentes bancadas. Entre sus objetivos estratégicos se encuentra el de promover y realizar funciones de representación, legislación, control político y presupuestario de todas aquellas acciones e instituciones/organizaciones relacionadas con los temas de las migraciones nacionales e internacionales que, en el marco de su competencia, se propicien, canalicen, apoyen y/o gestionen a través de la Comisión de Migrantes debidamente fortalecida.⁷¹

La Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios según el Acuerdo Gubernativo 415-2003 es la responsable de la protección de las personas nativas guatemaltecas en el exterior, mediante una extensa red consular en territorio mexicano⁷² y estadounidense.⁷³

Existen diversos instrumentos que sustentan las relaciones bilaterales entre México y Guatemala desde 1989, año en que se crea el Grupo Binacional sobre Asuntos Migratorios. Entre los documentos más relevantes se pueden citar:⁷⁴

Humana de la Conferencia Episcopal de Guatemala; Red Internacional contra la Explotación Sexual (ECPAT); Servicio Jesuita para las Migraciones (SJM); Unidad de Trata de Personas de la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH).

⁶⁹ López Robles, C., & Danilo Rivera, A. (2014, mayo) Aproximaciones de Política Migratoria para Guatemala. Disponible en

<https://www.url.edu.gt/PortalURL/Archivos/100/Archivos/Aproximaciones%20de%20Pol%C3%ADtica%20P%C3%ABlica%20Migratoria%20Grupo%20Articulador.pdf>.

⁷⁰ Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, 11th Sess., 2009 May 14, ¶ 122, U.N. Doc. A/HRC/11/7/Add.3. (2009, 18 de mayo).

⁷¹ Para el año 2013, la Comisión presentó las iniciativas número 4388 y 4560. Éstas disponen la reforma del decreto 46/2007 del Congreso de la República, Ley del Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (CONAMIGUA) y su Reglamento. No obstante, ninguna de ellas ha sido aprobada por el Congreso de la República.

⁷² La Red Consular guatemalteca en territorio mexicano se compone por 10 consulados generales en las siguientes ciudades y Estados: Tijuana, Baja California; Arriaga, Chiapas; Ciudad Hidalgo, Chiapas; Comitán, Chiapas; Tapachula, Chiapas; Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; Oaxaca, Oaxaca; Tenosique, Tabasco; Veracruz, Veracruz; por último, Acayucan, Veracruz.

⁷³ La Red Consular guatemalteca en territorio estadounidense está formada por 11 consulados generales en las siguientes ciudades y Estados: Chicago, Illinois; Denver, Colorado; Houston, Texas; Los Ángeles, California; Miami, Florida; Nueva York; San Francisco, California; Atlanta, Georgia; Phoenix, Arizona; Providence, Rhode Island; y Silver Spring, Maryland. De acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINEX), se tiene previsto tener la pronta apertura del Consulado General en la Ciudad de McAllen, Texas. Asimismo, el MINEX informa que en Estados Unidos “existen 15 consulados honorarios, es decir, que tienen competencias limitadas y no perciben ningún pago por su trabajo.” See López Robles, C., & Danilo Rivera, A. (2014, mayo)

Aproximaciones de Política Migratoria para Guatemala, p. 39. Disponible en <https://www.url.edu.gt/PortalURL/Archivos/100/Archivos/Aproximaciones%20de%20Pol%C3%ADtica%20P%C3%ABlica%20Migratoria%20Grupo%20Articulador.pdf>.

⁷⁴ OIM. (2013, enero). Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes América Central y México, p. 26. Disponible en http://costarica.iom.int/public/pdf/ninez_america_latina.pdf.

- Memorando de entendimiento en materia de Derechos Humanos de Migrantes, México - Guatemala (2002).
- Memorando de entendimiento para la Protección de Mujeres y Menores de Edad Víctimas de la Trata y Tráfico de Personas en la Frontera México-Guatemala (2004).
- Memorándum de Entendimiento entre los Gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de la República de El Salvador, de la República de Guatemala, de la República de Honduras y de la República de Nicaragua, para la Repatriación Digna, Ordenada, Ágil y Segura de Nacionales Centroamericanos Migrantes vía Terrestre firmado el 5 de mayo de 2006.⁷⁵

El capítulo 13 elaborado por el Centro de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús, Argentina da cuenta de las limitaciones de estos acuerdos, así como de los problemas en cuanto a su implementación.

Por otra parte, Guatemala también integra las iniciativas de coordinación regionales para la gestión migratoria y del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), que permite el libre ingreso, tránsito y permanencia de ciudadanos provenientes de Honduras, Nicaragua, El Salvador y de Guatemala, por un período no mayor de 90 días con sólo presentar el documento de identificación de su país. Sin embargo, al no modificarse la normativa de la Ley de Migración y de su Reglamento, se han generado arbitrariedades y abusos de autoridad por parte de las autoridades migratorias y de las fuerzas de seguridad de la Policía Nacional Civil respecto a personas migrantes que provienen de esos países.⁷⁶

B. Marco normativo y político sobre infancia y adolescencia

Guatemala sancionó su la Ley PINA a través del Decreto Numero 27/2003. Según el Artículo 1, la ley es un instrumento jurídico de integración familiar y promoción social, que persigue el desarrollo integral y sostenible de la niñez y adolescencia guatemalteca, dentro de un marco democrático e irrestricto respeto a los derechos humanos.

La adopción de la ley ha sido un avance significativo en torno a la garantía y protección de derechos de los NNA, en consonancia con la tendencia en la región de la promulgación de Códigos de Niñez y de leyes de protección integral para armonizar la normativa de niñez a los preceptos de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).

En general, la Ley PINA incorpora los derechos reconocidos en la CDN así como sus principales principios (no discriminación, interés superior, supervivencia y desarrollo y

⁷⁵ Incluyen referencias específicas a los protocolos para el retorno de poblaciones vulnerables y explícitamente para el retorno de menores de edad no acompañados. Estas estipulaciones incluyen horas específicas del día durante las cuales los NNA deben ser repatriados para garantizar su seguridad (durante el día), requerimientos para la notificación a los consulados de la fecha y hora de las repatriaciones, y transporte y servicios separados específicamente adaptados a menores de edad. Véase Catholic Relief Services. (2010, enero). Child Migration: The Detention and Repatriation of Unaccompanied Central American Children from Mexico. Disponible en <http://www.crsprogramquality.org/storage/pubs/peacebuilding/LACRO%20Migration-final.pdf>.

⁷⁶ Civil Society Networking Group. (2010, octubre). Alternative Report on Guatemala regarding the Application of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families.

derecho a ser escuchado). Según lo establece esta norma en su artículo 82, las políticas de protección integral de la niñez y adolescencia son:

- **Políticas sociales básicas:** garantizan a todos los NNA el pleno goce de sus derechos.
- **Políticas de asistencia social:** garantizan a los NNA en situaciones de extrema pobreza o en estado de emergencia, el derecho a un nivel de vida adecuado, a través de programas de apoyo y asistencia a la familia.
- **Políticas de protección especial:** garantizan a los NNA amenazados o violados en sus derechos su recuperación física, psicológica y moral.
- **Políticas de garantías:** garantizan a los NNA sujetos a procedimientos judiciales o administrativos, las garantías procesales mínimas.

La Política Pública de Protección Integral y Plan de Acción Nacional para la Niñez y Adolescencia de Guatemala fue aprobada como política de Estado para el periodo de 2004-2015 por medio del acuerdo gubernativo 333-2004, cuyo principal objetivo es unificar las prioridades y enfoques de las instituciones del Estado para hacer efectivos los derechos de los NNA.

La Ley PINA contiene un artículo respecto a los derechos de los NNA que soliciten o tengan el estatus de refugiado, retornado o desarraigado conforme los procedimientos nacionales o internacionales aplicables. Estas personas tienen derecho de recibir—tanto si están solos como si los acompañan sus padres, algún pariente o cualquier persona—la protección y asistencia humanitaria adecuada para el disfrute de los derechos plasmados en la Constitución Política de la República, la legislación interna y los convenios, tratados, pactos y demás instrumentos internacionales en materia de derechos humanos aceptados y ratificados por Guatemala. También la Ley PINA prevé la protección de NNA contra la trata para cualquier fin o en cualquier forma.

Tanto la Ley PINA como la Política de Protección integral no incluyen ninguna otra mención ni protección especial para los NNA en el contexto de la migración. De ahí que podría sostenerse que todos los derechos reconocidos en el marco normativo de Guatemala y las acciones propuestas por la política incluyen y no discriminan su aplicación respecto de los NNA afectados de alguna manera por la migración—por ejemplo, NNA migrantes en territorio de Guatemala y niñez guatemalteca migrando a otros países o dejados atrás por sus padres.

Pero la ausencia de cláusulas de protección especial en la ley marco de infancia, y de acciones específicas en el Plan de Acción que cubran las diferentes formas de afectación a NNA en el contexto de la migración, deja al descubierto una seria omisión por parte de los poderes del Estado respecto de uno de los problemas que afectan seriamente los derechos de la infancia y la adolescencia en Guatemala y Centroamérica.

Por un lado correspondería a la SBS la autoridad y responsabilidad de llevar a cabo todas las acciones relativas al cumplimiento de las medidas de protección y de acuerdo a la Ley PINA. Sin embargo, en el artículo 85 de esta norma se determina que la Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia es responsable de la formulación de políticas de protección integral de la niñez y adolescencia, así como de trasladarlas al sistema de consejos de desarrollo urbano y

rural y a los ministerios y dependencias del Estado para su incorporación a sus políticas de desarrollo. Por último, también debe velar por el cumplimiento de dichas planificaciones.

Más allá de las falencias en la respuesta del Estado respecto de NNA en el contexto de migración, también existen dudas sobre la respuesta institucional respecto de la infancia en general, dado que es difícil determinar en la Ley PINA cuál es el organismo rector de las políticas y protección de los derechos de la niñez y adolescencia.⁷⁷

Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño señaló en su Observación Final del 2010 respecto a Guatemala que veía con preocupación la aplicación insuficiente del Sistema de Protección Integral establecido por la Ley PINA, y lamentaba que entre sus instituciones no hubiera una coordinación horizontal y vertical efectiva. Señaló asimismo que la Secretaría de Bienestar Social parece haber asumido la tarea de coordinación del Sistema de Protección Integral. Por ello, le recomienda a Guatemala que contemple la posibilidad de instituir una autoridad de alto nivel que actúe como secretaría de la niñez y la adolescencia en el nivel ministerial para coordinar la aplicación de la Convención y sus dos Protocolos.⁷⁸

Se debe destacar lo dispuesto por la Ley de Desarrollo Social de Guatemala.⁷⁹ Allí se estipula que todas las personas tienen los derechos y las libertades proclamados en la Constitución Política de la República, la Declaración Universal de Derechos Humanos, Tratados, Programas y Convenios Internacionales ratificados por Guatemala. En el artículo 16 se destaca a los grupos o sectores que merecen especial atención en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de la Política de Desarrollo Social y Población, entre los cuales se encuentran la niñez y adolescencia en situación de vulnerabilidad, las mujeres y las personas migrantes.

Asimismo, establece que el Estado promoverá, por medio de los Ministerios de Salud Pública y Asistencia Social y de Educación, que las personas trabajadoras migrantes y sus familias tengan acceso a los servicios de salud y educación y otros servicios básicos que mejoren sus condiciones de vida en las localidades de residencia temporal.⁸⁰

La ley prevé que el Estado promueva la realización de estudios y diagnósticos sobre la migración y trasmigración internacional, con la finalidad de conocer estos fenómenos. De esta manera, la ley podría sugerir criterios y recomendaciones que fortalezcan al Gobierno en la toma de decisiones y posicionamiento en la negociación internacional, así como para defender los derechos humanos de las personas migrantes.

⁷⁷ Morlachetti, A. (2013, enero). Sistemas Nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe, pp. 28-29. Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4040/S2012958_es.pdf?sequence=1; Embajada Suecia & UNICEF. (2012). Jurimetric Study: Evaluación de la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y la legislación desarrollada a su amparo. Disponible en http://www.academia.edu/8093802/Estudio_Jurim%C3%A9trico_Evaluaci%C3%B3n_de_la_aplicaci%C3%B3n_real_de_la_Convenci%C3%B3n_Sobre_los_Derechos_de_los_Ni%C3%80s_y_la_Legislaci%C3%B3n_Realizada_a_su_amparo.

⁷⁸ Comm. on the Rights of the Child, *Consideration of reports submitted by the States Parties under article 44 of the Convention Concluding observations: Guatemala*, 55th Sess., 2012, September 13 - October 25, ¶ 12, U.N. Doc. CRC/C/GTM/CO/3-4 (2010, 25 de octubre).

⁷⁹ Decreto No. 42/2001, 2001, 4 de junio, Ley de Desarrollo Social [Law on Social Development] 2001 (Guat.).

⁸⁰ Decreto No. 42/2001, 2001, 4 de junio, Ley de Desarrollo Social [Law on Social Development] art. 35, 2001 (Guat.).

Por último, se debe destacar la aprobación en el 2009 de la Ley contra la Violencia Sexual, Explotación Sexual y Trata de Personas, que constituye un avance en la legislación nacional porque da prioridad a la atención a las víctimas y creó la Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas. De manera complementaria, se quiere referir aquí a la Ley del Sistema de Alerta Alba-Kenneth, cuyo principal fin es la coordinación de acciones interinstitucionales para la localización y el resguardo inmediato de niños y niñas sustraídos, secuestrados o desaparecidos.⁸¹ La implementación de esta ley está a cargo de la Procuraduría General de la Nación (PGN), a través de la Unidad Operativa del Sistema de Alerta Alba Kenneth.

C. Competencias institucionales relevantes e intervenciones para la protección de los derechos de la niñez en el contexto de la migración

Las instituciones del Estado responsables de manera principal de la protección de la niñez y adolescencia son: la SBS; la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP); la Procuraduría de la Niñez y Adolescencia de la PGN; la Defensoría de los Derechos de la Niñez y Adolescencia; la Fiscalía de la Niñez y Adolescencia del Ministerio Público;⁸² los Juzgados de Paz;⁸³ y los Juzgados de la Niñez y Adolescencia.⁸⁴

Al revisar el andamiaje institucional pareciera que el Estado está brindando respuestas desiguales e inacabadas al fenómeno de la niñez en el contexto de la migración, pues éstas todavía no se aplican en función del principio del Interés Superior del Niño. El tema de la migración no está explícitamente contemplado como una preocupación sobre el que debería ofrecerse acompañamiento o respuestas para el nivel comunitario y el de las familias. De manera general, se hace referencia a la necesidad de coordinación intersectorial y la participación comunitaria para la atención integral de NNA que, por su situación de vulnerabilidad, requieran de una protección especial. Esto privilegia las acciones de apoyo a las familias para que sean ellas mismas las que puedan cumplir con las responsabilidades que les corresponden en el cuidado, protección y desarrollo de sus hijos e hijas.

La SBS impulsa el Programa Migrante, para la recepción y entrega de NNA que forman parte de los procesos de deportación vía aérea y terrestre desde Estados Unidos y México

⁸¹ Decreto No. 28/2010, 2010, 10 de agosto, Ley del Sistema de Alerta Alba-Keneth, 2001 (Guat.); Decreto No. 5/2010, 2010, 31 de enero, Reforma la Ley del Sistema de Alerta Alba-Keneth, 2010 (Guat.).

⁸² Le corresponde velar por el cumplimiento de la Ley de Protección Integral a través de la Fiscalía especializada. Asimismo, tiene a su cargo la investigación de los hechos contrarios a la ley penal atribuibles a los adolescentes. En el marco de esta función solicitará y aportará pruebas; realizará todos los actos necesarios para promover y ejercer de oficio la acción penal pública, salvo excepciones establecidas; y solicitará al juez la sanción que estime más adecuada para el adolescente infractor.

⁸³ En materia de derechos de la niñez y adolescencia, los juzgados de paz podrán conocer y resolver casos donde se soliciten medidas cautelares en materia de protección y algunos casos constitutivos de faltas en materia de adolescentes en conflicto con la ley penal. En todos los casos y según su jurisdicción, el Juez de Paz remitirá lo actuado al Juez de Niñez y Adolescencia o al Juez de Adolescentes en conflicto con la Ley penal, a la primera hora hábil del día siguiente de haber conocido el caso.

⁸⁴ Son los encargados de conocer, tramitar y resolver, a través de una resolución judicial, todos los casos que constituyan una amenaza o violación a los derechos de la niñez y adolescencia. Así, se busca restituir el derecho violado, el cese de la amenaza o violación del mismo, a la vez de propiciar la reinserción familiar de la niñez afectada, brindar orientación o sancionar al transgresor de sus derechos. Al respecto, se ha encontrado que algunas veces los centros de acogida de niñez migrante de la SBS han recibido una orden de Juez de Niñez y Adolescencia para atender y brindar albergue a niños y niñas centroamericanas en condición irregular mientras se resuelve su situación. La mayoría de ocasiones la resolución consiste en la repatriación del niño/a a su lugar de origen.

principalmente. Este programa incluye la atención y resguardo en los Hogares Nuestras Raíces en la Ciudad de Quetzaltenango y Guatemala, antes de ser entregados al recurso familiar idóneo.

En cuanto la Procuraduría, de acuerdo con la Ley PINA en su artículo 108, es la institución estatal encargada de representar legalmente a los NNA que no cuentan con dicha representación. Debe investigar los casos de NNA amenazados o violados en sus derechos; si se determina que existe delito en contra de los NNA que carecen de representación legal, la PGN debe presentar la denuncia correspondiente al Ministerio Público. En el caso del proceso de repatriación de los NNA no acompañados, la Procuraduría es la representante legal, encargada de su recepción y entrega de los NNA a los familiares más aptos.

En el caso de los NNA repatriados vía terrestre desde México, la Secretaría de Bienestar Social proporciona acompañamiento al representante de la Procuraduría General de la Nación para el traslado de los niños, niñas y adolescentes desde la frontera de El Carmen, San Marcos a la Ciudad de Quetzaltenango. En el Hogar Nuestras Raíces se les brinda atención médica proporcionada por voluntarios de la Cruz Roja Internacional, atención psicológica por parte de la psicóloga del hogar, atención social por parte de la trabajadora social del hogar, y por último, atención legal por parte de la Procuraduría. La labor que brinda el Hogar Nuestras Raíces tiene un tiempo estipulado, la protección del albergue está limitada a 72 horas desde el ingreso del NNA.

En el caso de los NNA repatriados vía aérea desde Estados Unidos, la SBS asiste a los vuelos de la Fuerza Aérea Guatemalteca y asiste a los vuelos comerciales de NNA no acompañados provenientes del Norte de México. En ambos casos, la SBS agiliza el proceso de control migratorio de los NNA en coordinación con la DGM, con el propósito que puedan ser trasladados de inmediato al Hogar Metropolitano Nuestras Raíces en la Ciudad de Guatemala. Este Hogar brinda las mismas atenciones que el hogar ubicado en la Ciudad de Quetzaltenango. En ambos casos, la Secretaría cumple la función de brindar abrigo a los NNA que así lo requieren, apoya y acompaña el momento de entrega pero todavía no tiene una estrategia desarrollada para dar seguimiento a la reintegración.

En el proceso de repatriación llevado a cabo en la Ciudad de Quetzaltenango, la Procuraduría es encargada de recibir por parte de Instituto Nacional de Migración (INM), a partir de un listado proporcionado por dicha institución mexicana, a los NNA no acompañados en la frontera de El Carmen, San Marcos. Posteriormente, son trasladados al Hogar Nuestras Raíces en Quetzaltenango en conjunto con representantes de la SBS. La PGN debería ser la encargada de localizar al *recurso familiar idóneo* para la entrega del NNA.

Sin embargo, muchas veces este procedimiento lo realiza la SBS ante la ausencia e incumplimiento de la PGN. Por último, los NNA son entregados a los familiares más idóneos mediante un acta administrativa. Esta acta administrativa es un documento mediante el cual la Procuraduría, a través de sus delegados, entrega sin la intervención judicial del niño, niña o adolescente “asegurado” al familiar que lo reclama. En caso de que no exista un familiar idóneo que reciba al NNA no acompañado, se procede a judicializar el expediente y se pone a disposición del Juzgado de Paz para que sea abierto el procedimiento de protección respectivo de conformidad con la Ley PINA.

En el caso de los NNA no acompañados repatriados vía aérea desde el Centro al Norte de México y Estados Unidos, que son recibidos en la Fuerza Aérea Guatemalteca o en el

Aeropuerto Internacional La Aurora, la PGN es encargada de auxiliar durante su recepción. El proceso de los NNA se realiza de manera ágil en conjunto con la DGM y la SBS. Una vez identificados como personas menores de edad, en el caso de que no hubieran dicho su verdadera edad a las autoridades mexicanas o estadounidense, los NNA son trasladados al Hogar Metropolitano Nuestras Raíces en la Ciudad de Guatemala. En esta instancia, las competencias son idénticas a las realizadas en el Hogar Nuestras Raíces en la Ciudad de Quetzaltenango.

Es importante resaltar la institución del Procurador de Derechos Humanos, establecida por la Constitución y constituida como un comisionado del Congreso de la República para la defensa de los derechos humanos. El Procurador tiene amplias facultades: promover el buen funcionamiento y la agilización de la gestión administrativa gubernamental en materia de Derechos Humanos; indagar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los intereses de las personas; investigar toda clase de denuncias que le sean planteadas por cualquier persona sobre violaciones a los derechos humanos, así como promover acciones o recursos, judiciales o administrativos.

En el ejercicio de sus funciones, el Procurador ha establecido una serie de Defensorías, entre las que se destacan la Defensoría de la Población Desarraigada y Migrante, la Defensoría de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, Defensoría de la Mujer y la Defensoría de las víctimas de trata.

La Defensoría de los Derechos de la Niñez y Adolescencia tiene entre sus atribuciones la de investigar las denuncias presentadas o tramitadas de oficio en la relación con la violación de los derechos de NNA. Así, determina las responsabilidades, ordena la cesación de las violaciones ocurridas y promueve las medidas o denuncias que proceden ante los órganos competentes. También supervisa instituciones gubernamentales y no gubernamentales que atienden a NNA, para verificar las condiciones en que éstas se encuentran, con el fin de que se adopten las medidas pertinentes en la protección de niños, niñas y adolescentes.

La Defensoría de la Población Desarraigada y Migrante tiene por objeto dar acompañamiento, asesoría y orientación a las personas migrantes, como también monitorear y fiscalizar a las instituciones públicas con respecto a la atención brindada a estos grupos.⁸⁵ La Defensoría de los Derechos de los Desarraigados y Migrantes conoció, en el lapso enero-octubre de 2013, 42 casos entre los que hay tres denuncias de migrantes guatemaltecos en tránsito por México. Estas personas fueron detenidas y acusadas de delitos de alto impacto, sin tener la posibilidad de acceder a los servicios de un abogado para que los defienda. Asimismo, dicha Defensoría conoció dos casos similares en Estados Unidos de América. Lo más preocupante en estas situaciones es que las representaciones consulares de Guatemala únicamente brindan acompañamiento consular, pero no cuentan con abogados que asesoren legalmente a los connacionales en el exterior.

La misma Defensoría realiza monitoreos mensuales a la Fuerza Aérea Guatemalteca, entrevistando de manera anónima a personas migrantes deportadas de Estados Unidos para recabar información sobre el proceso de captura, detención y deportación. En estos vuelos se detecta con frecuencia la presencia de NNA no acompañados. Sin embargo, no existen monitoreo sistemáticos o constantes en las repatriaciones de NNA no acompañados, vía

⁸⁵ Procurador de los Derechos Humanos. Defensoría de la Población Desarraigada y Migrante. Disponible en <http://www.pdh.org.gt/defensorias/de-la-poblacion-migrante.html>.

terrestre, desde México, así como de la repatriación de NNA no acompañados, vía aérea, en vuelos comerciales de NNA no acompañados que llegan al Aeropuerto La Aurora.

D. Análisis sobre la situación normativa, institucional y política

De acuerdo con lo descripto, resulta claro que urge la modificación del marco normativo de migración para incluir principios fundamentales de derechos humanos y se abandone el enfoque basado predominante en la seguridad nacional.

El Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala coincide de manera enfática en la necesidad de revisar la Ley de Migración y su Reglamento para que tenga un enfoque de derechos humanos, armonizándola así con los tratados y convenios internacionales firmados y ratificados por Guatemala. Asimismo, resalta la necesaria elaboración de una política con un enfoque integral, para garantizar el pleno goce de los derechos humanos de las personas migrantes, definiendo claramente las responsabilidades institucionales y asignando los recursos necesarios.⁸⁶

Como país de destino, Guatemala adolece de una legislación migratoria que reconozca los derechos y facilite procesos de regularización para inmigrantes centroamericanos indocumentados en Guatemala. No existe una institución encargada de atender los flujos migratorios de estas características que proporcione atención, resguardo y control sobre los movimientos migratorios irregulares. Ni la política ni la legislación están a la altura de la particularidad de Guatemala como país de origen, destino, tránsito y retorno de flujos migratorios.⁸⁷

En este sentido, ha habido diferentes intentos por cambiar esta normativa, siendo la más reciente la Iniciativa 4126 presentada por la Comisión del Migrante del Congreso. Se debe destacar que se trata de una propuesta que recibió varias críticas en su inicio pero que en su elaboración ha implicado la participación de organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales. En el año 2012, el Grupo Articulador en coordinación con la Comisión del Migrante del Congreso introdujeron cambios relevantes al contenido para introducir una perspectiva de derechos humanos, incluyendo los principios fundamentales para proteger a las poblaciones en situaciones de vulnerabilidad (mujeres; niñas, niños y adolescentes no acompañados; víctimas de trata; solicitantes de asilo; refugiados; discapacitados; personas de la tercera edad; entre otros). Para la actualización de esta propuesta se tuvo a la vista y como base los instrumentos en materia de migración y derechos humanos, derechos del niño, derechos de la mujer, población refugiada y solicitante de asilo, víctimas de trata de personas, etc. Dentro de los elementos nuevos de su contenido, incluye la creación de un Instituto de

⁸⁶ Por otro lado, también es necesario reformar el Acuerdo Gubernativo No. 528/2003 que contiene el Reglamento para la autorización de personas extranjeras a empleadores del sector privado en el país, para armonizarlo con la Convención. Dicho reglamento no autoriza para trabajar a trabajadores migrantes (por ejemplo, amparados por la Convención sobre Derechos de Trabajadores Migratorios y sus Familiares), sino solamente gerentes, directores, administradores, superintendentes y jefes generales de las empresas, entre otros, lo que obliga a la mayoría de migrantes a trabajar en la economía informal, sin obtener la protección de sus derechos laborales y otros derechos básicos por temor a ser deportados. Véase Procurador de los Derechos Humanos. Informe anual circunstanciado: Situación de los Derechos Humanos del Informe Anual Circunstanciado al Congreso de la República de las actividades y de la situación de los derechos humanos en Guatemala durante el 2013. Disponible en http://www.pdh.org.gt/archivos/descargas/Documentos/Informes%20Anuales/iac_2013_situacion.pdf.

⁸⁷ OIM. (2013, enero). Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes América Central y México, p. 201. Disponible en http://costarica.iom.int/public/pdf/ninez_america_latina.pdf.

Migración como institución autónoma, la consideración de las personas migrantes en condición migratoria irregular o no autorizada como sujetos de derechos, el impulso de un programa de regularización en el país, así también introduce una serie de definiciones y conceptos relativos a la migración coherentes con la normativa internacional.

A la ausencia de un marco legal adecuado para la protección de los derechos de las personas migrantes, se le suma la ausencia de una política pública migratoria integral y explícita. Así, la expresión estatal queda reducida sólo a una serie de programas, normas, acciones y proyectos que tratan de responder a las demandas y necesidades de atención de los migrantes guatemaltecos en el exterior, a la atención de grupos de retornados forzados, y programas dirigidos a trabajadores agrícolas temporales fronterizos.⁸⁸

CONAMIGUA inició un proceso para la formulación, consulta, validación y construcción de la política pública migratoria integral, pero no se ha concretado porque existe un vacío legal que asigne y mande con claridad a qué instancia le corresponde asumir dicha función. Asimismo, existe un cruce de mandatos entre DGM y CONAMIGUA, por lo que es fundamental establecer un acuerdo entre estas instituciones con el fin de retomar y culminar la formulación de la política migratoria integral. Esta situación es inaplazable para un país cuyos rasgos migratorios son determinantes en aspectos económico, social y político.⁸⁹

Desde ya, cualquier iniciativa para la elaboración de la política migratoria debe integrar en su discusión y formulación a la Mesa Nacional de Migración (MENAMIG) como referente en el tema migratorio, pues mediante sus análisis, estudios, procesos de incidencia y estrategias de comunicación ha posicionado el tema migratorio y al Grupo Articulador de Sociedad Civil para las Migraciones, que se ha constituido en un espacio para promover el debate y estructurar propuestas de política pública y marco legislativo.

Una propuesta de política pública integral migratoria debería contemplar desde un enfoque de derechos a las personas migrantes guatemaltecas en el exterior con una atención consular activa en la defensa de sus derechos en el país de destino. También debe considerar a las personas migrantes deportadas con programas dirigidos a familiares de migrantes, a la reintegración de migrantes retornados forzados a sus comunidades de origen, a los migrantes de otros países en tránsito o que tienen a Guatemala como país de destino, entre otros aspectos. Todo ello, con una perspectiva que atienda las necesidades de protección especial de derechos de las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad como los NNA.

En lo que respecta a la capacidad de respuesta del sistema de protección de infancia, el marco legislativo de infancia se ha considerado adecuado, pues refleja en su mayoría las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño. Al mismo tiempo Guatemala ha aprobado una política para el periodo 2004-2015 que prevé la implementación de los compromisos adoptados por el país conforme al marco normativo nacional e internacional.

Sin embargo, el nivel de implementación del marco normativo y político de infancia ha sido inadecuado y eso ha afectado seriamente la vigencia de los derechos de la niñez y la adolescencia. Como lo ha definido el Comité de los Derechos del Niño al evaluar a Guatemala, la situación se observa como una aplicación deficiente del Sistema de Protección Integral en

⁸⁸ OIM. (2013, enero). Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes América Central y México. Disponible en http://costarica.iom.int/public/pdf/ninez_america_latina.pdf.

⁸⁹ OIM. (2013, enero). Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes América Central y México. Disponible en http://costarica.iom.int/public/pdf/ninez_america_latina.pdf.

todos los aspectos (estructura institucional, coordinación, planificación, reunión de datos y presupuesto).⁹⁰

La debilidad en cuanto a los mecanismos y procedimientos para hacer efectiva la protección a la infancia también se ve reflejada en un estudio realizado por UNICEF sobre la evaluación de la aplicación de la CDN y la legislación desarrollada en Guatemala. En éste se señala que la Ley PINA no tiene una regulación específica sobre cómo deben coordinarse las instituciones responsables del sistema de protección. Existe además debilidad respecto a la regulación de procedimientos a nivel municipal y departamental, para asegurar desde estas instancias acciones de prevención, detección, atención y reintegración familiar de la niñez vulnerada en sus derechos humanos.⁹¹

Como ya se ha descrito más arriba, existe cierto nivel de coordinación interinstitucional del Sistema de Protección—teniendo como cabecera a la SBS—para acompañar la restitución de derechos de la niñez y adolescencia migrante no acompañada, procurar la reunificación familiar, y promover la atención de los NNA migrantes amenazados o vulnerados en sus derechos.

La institucionalidad de la Procuraduría General de la Nación tiene un rol importante, que consiste en garantizar el debido proceso de repatriación y entrega a familiares de NNA retornados forzados con la finalidad de proteger a los NNA no acompañados desde la recepción hasta la entrega a los familiares. Cuando no se localiza al familiar para hacer la entrega de la persona menor de edad se notifica al Juez de Paz de turno, quien inicia el procedimiento judicial y ordena la medida de protección y abrigo en institución pública o privada, con lo cual finaliza la intervención de la Procuraduría.

El Procurador de Derechos Humanos, en uso de sus competencias o atribuciones puestas en práctica a través de la Defensorías especializadas en derechos de la niñez y adolescencia y de la población migrante, puede ser central para la defensa, promoción y protección de los derechos de NNA en el contexto de la migración. Asimismo, resulta muy importante para promover la articulación interinstitucional, como así la adopción de marcos normativos y protocolos de actuación que efectivicen esos derechos.

Justamente ha sido el Procurador de Derechos Humanos el que en su informe anual del año 2013 resaltó la necesidad de creación de hogares para la atención especializada de NNA migrantes no acompañados, puesto que actualmente no existen.⁹² Esto va de la mano de una preocupación que ha manifestado el Comité contra la Tortura en su evaluación de Guatemala en el año 2013 respecto de las informaciones sobre los malos tratos a los que serían sometidos

⁹⁰ Comm. on the Rights of the Child, *Consideration of reports submitted by the States Parties under article 44 of the Convention Concluding observations: Guatemala*, 55th Sess., 2012, September 13 - October 25, ¶ 12, U.N. Doc. CRC/C/GTM/CO/3-4 (2010, 25 de octubre).

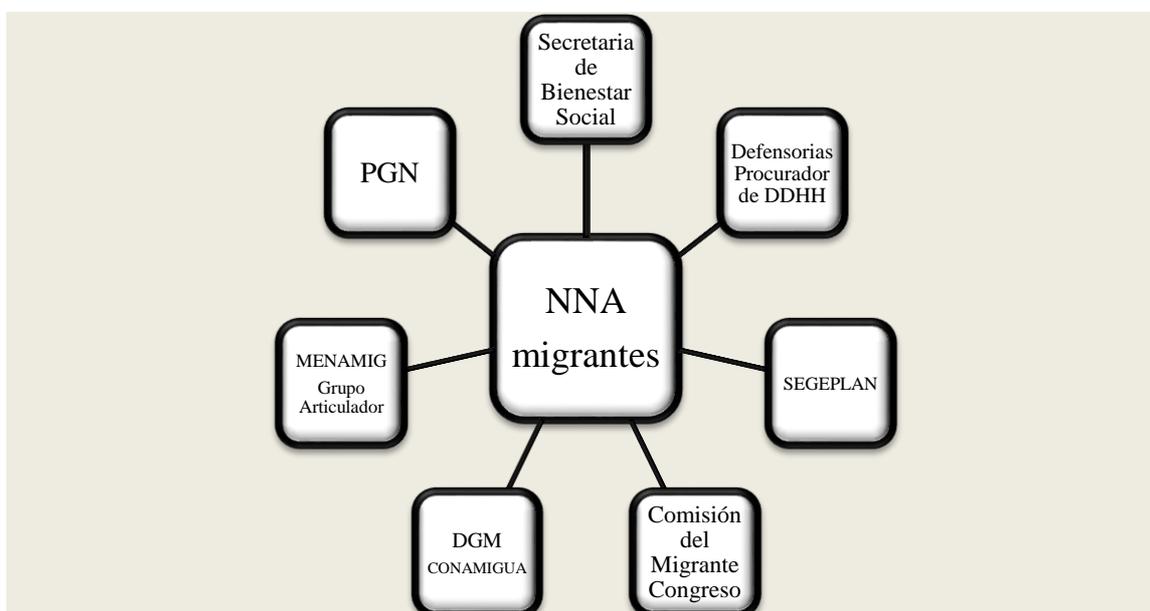
⁹¹ Embajada Suecia & UNICEF. (2012). Jurimetric Study: Evaluación de la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y la legislación desarrollada a su amparo. Disponible en http://www.academia.edu/8093802/Estudio_Jurimetrico_Evaluacion_de_la_aplicacion_de_la_Convencion_sobre_los_Derechos_del_Niño_y_la_legislacion_desarrollada_a_su_amparo.

⁹² Human Rights Ombudsman's Office. Detailed Annual Report: Human Rights Situation from the Detailed Annual Report of the Congress on activities and the situation of human rights in Guatemala in 2013. Disponible en http://www.pdh.org.gt/archivos/descargas/Documentos/Informes%20Anuales/iac_2013_situacion.pdf.

los menores ingresados en centros de cuidados alternativos, tanto públicos como privados.⁹³ El mismo Comité recomendó que Guatemala refuerce los programas de formación y capacitación para asegurar que todos los servidores públicos, en particular los agentes migratorios, reciban formación y capacitación obligatoria, adecuada y regular sobre las disposiciones de la Convención, que incluya aspectos relacionados con el abordaje de la violencia contra los NNA.

En el ámbito de las políticas sociales y de desarrollo para el combate de las causas que originan la migración forzada de muchos NNA, es clave la intervención de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) como órgano de planificación del Estado. A esta dependencia le corresponde coadyuvar en la formulación de la Política de Desarrollo Social del Gobierno y evaluar su ejecución y efectos en relación con la Ley de Desarrollo Social, que entre las poblaciones prioritarias definidas incluye a los migrantes.

Instituciones relevantes para la construcción de una política e
institucionalidad articulada para la protección de los derechos de NNA
en el contexto de la migración



⁹³ El Comité recomienda que el Estado parte (Guatemala) tome las siguientes medidas: adopte sin demora las medidas apropiadas para prevenir y sancionar cualquier tipo de maltrato perpetrado contra los menores privados de su libertad o en centros de cuidados alternativos; vele por que todos los centros de privación de la libertad y de cuidados alternativos para menores estén sujetos a un sistema de visitas de supervisión regulares no anunciadas; y que los menores tengan acceso a mecanismos de denuncia independientes. Comm. against Torture, *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports on Guatemala*, 55th Sess., 2013, May 6 – 31, U.N. Doc. CAT/C/GTM/CO/5-6 (2013, 31 de junio).

Recomendaciones pertinentes de los Comités de Naciones Unidas para la protección de NNA migrantes en Guatemala⁹⁴

Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares⁹⁵

- Tomar todas las medidas necesarias para finalizar una pronta revisión de la iniciativa de ley 4126 y asegurarse de que quede plenamente armonizada con las disposiciones de la Convención.
- Ratificar cuanto antes el Convenio N° 143 de la OIT.
- Mejorar las condiciones del albergue para migrantes, velando porque se ofrezcan los servicios sociales básicos, incluyendo la alimentación, las condiciones de higiene y de salud. Lo alienta también a resguardar que se agilicen los procesos de salida y a que se asegure la debida separación de hombres y de mujeres.
- Diseñar, implementar y difundir una política integral de regularización migratoria para los trabajadores migratorios y sus familiares en situación irregular, cumpliendo con el principio de no discriminación.
- Garantizar el acceso a servicios de atención médica urgente y el acceso y permanencia en el sistema educativo, en particular, de los hijos/as de los trabajadores migratorios en situación irregular
- Poner en marcha la Política Pública Integral en Materia de Migración, la cual facilitará una mejor coordinación institucional en materia migratoria. Recomienda al Estado parte (Guatemala) que dicha política incorpore la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de conformidad con la Convención. Asimismo, lo alienta a fortalecer las capacidades del CONAMIGUA como mecanismo de supervisión de las instituciones y órganos gubernamentales encargados de proteger y prestar asistencia a todos los trabajadores migratorios y a sus familiares.
- Crear políticas que respondan a las dificultades que enfrentan los NNA migrantes no acompañados, así como la creación de mecanismos de identificación y protección de estos menores tomando en cuenta las directrices para la asistencia de menores no acompañados adoptadas por la Conferencia Regional sobre Migración.
- Llevar a cabo estudios sobre la situación de NNA en Guatemala cuyos padres han emigrado al exterior, con vistas a generar políticas de atención, protección y reunificación familiar.

⁹⁴ Estas recomendaciones no son las de los autores. Las recomendaciones de los autores sobre Guatemala forman parte de la sección sobre recomendaciones regionales, bilaterales y nacionales al final de este libro. Las recomendaciones a nivel nacional incluyen recomendaciones a los principales países de origen (Honduras, El Salvador, and Guatemala), tránsito (México) y destino (México y Estados Unidos) de la región.

⁹⁵ Comm. on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, *Consideration of reports submitted by States parties under article 74 of the Convention Concluding Observations: Guatemala*, 15th Sess., 2011, September 12 - 23, U.N. Doc. CMW/C/GTM/CO/1 (2011, October 18).

*Comité de los Derechos del Niño*⁹⁶

- Adoptar criterios técnicos para que se otorgue prioridad a las familias que necesitan medidas de acción positiva, como es el caso de las familias migrantes, así como a los niños cuyos padres han migrado.
- Promulgar una ley de migración que trate de resolver la situación de los niños migrantes y cree herramientas para hacer frente a los problemas imperantes, especialmente con respecto a los niños migrantes no acompañados. Asimismo demanda la atención del Estado guatemalteco a la Observación General N° 6 sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen.⁹⁷
- Elaborar una política pública integral para hacer frente a este problema, tratando los factores sociales y las causas profundas de la violencia juvenil, como por ejemplo, la exclusión social, la falta de oportunidades, la cultura de la violencia y las corrientes de migración. Le recomienda también que invierta en actividades de prevención, prestando especial atención a la escuela, la familia y las medidas de inclusión social.

VIII. Reflexiones finales

La migración de NNA guatemaltecos/as ocurre a partir de una multiplicidad de factores que se combinan entre sí y fortalecen el proyecto migratorio, pero en todos los casos esos factores se hallan vinculados con la violación de sus derechos.

Más allá de algunos esfuerzos institucionales aislados, la ausencia de un marco normativo y político adecuado para aquéllos que se encuentran afectados por la migración y la falta de implementación del marco normativo de niñez y adolescencia ocasiona la negación y omisión de la protección de derechos y el acceso a servicios fundamentales.

Por ello, se hace urgente y necesario la elaboración de respuestas políticas, en el corto, mediano y largo plazo, con un enfoque de derechos. A través de la adopción de un nuevo marco normativo y política migratoria y la aplicación de los marcos normativos ya existentes (la Ley PINA y la Ley de Desarrollo), se deben visibilizar las necesidades específicas de la población migrante y reforzar la institucionalidad dotándola de recursos presupuestarios. Asimismo, resulta preciso construir capacidades en el personal y darle mandatos concretos para avanzar en la protección y promoción de los derechos de NNA. Para ello, se deberán remover los obstáculos y las prácticas que han afectado gravemente a la niñez con relación a Guatemala como país de origen, tránsito y destino.

La atención integral y adecuada de las causas estructurales de la migración de NNA y familias guatemaltecas es un deber impostergable, que precisa ser abordado desde una perspectiva integral y de derechos humanos. Las diferentes formas de violencia que afectan a NNA, la

⁹⁶ Comm. on the Rights of the Child, *Consideration of reports submitted by the States Parties under article 44 of the Convention Concluding Observations: Guatemala*, 55th Sess., 2012, September 13 - October 25, U.N. Doc. CRC/C/GTM/CO/3-4 (2010, 25 de octubre).

⁹⁷ Comm. on the Rights of the Child, *General Comment No. 6 (2005), Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin*, 39th Sess., 2005, May 17 – June 3, U.N. Doc. CRC/GC/2005/6 (2005, 1 de septiembre), disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/438/05/PDF/G0543805.pdf?OpenElement>.

privación de derechos sociales básicos, la falta de oportunidades para los NNA y/o sus padres, afectan de manera grave y creciente el derecho al desarrollo de los niños, niñas y adolescentes de Guatemala. La separación familiar, a su vez, agrava esa situación. Todo ello forma un cuadro que, de manera sistemática, empuja a los NNA a salir del país, cada vez a edad más temprana, sin perjuicio de los riesgos que ello puede suponer.

Los mecanismos de recepción y reintegración de NNA repatriados que han sido implementados hasta el momento, tienen un grado de eficacia considerablemente bajo. Por un lado, porque no se atienden de manera adecuada las causas por las cuales los NNA dejan sus hogares, comunidades y el país. En este contexto, hay situaciones, como las de los niños cuyos padres viven en Estados Unidos de manera irregular, que no son atendidas. Estos casos y otros—en los que los NNA temen ser víctimas de violencia al retornar—conducen a los NNA a intentar salir nuevamente del país, en condiciones cada vez más riesgosas.

Todas las recomendaciones están incluidas al final de este libro. Para ver la versión completa de las recomendaciones, puede consultar <http://cgrs.uchastings.edu/Ninez-Migracion-DerechosHumanos>.

Capítulo 4 El Salvador

Mauricio Gaborit, Mario Zetino Duarte, Carlos Iván Orellana, y Larissa Brioso
Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, El Salvador¹

I. Introducción

El número de niños, niñas y adolescentes (en adelante, NNA) de los tres países del llamado Triángulo Norte de Centroamérica (Honduras, Guatemala, y El Salvador) que intentan llegar a la frontera de los Estados Unidos de manera irregular ha aumentado considerablemente en los últimos 3 años. Aproximadamente 4 de cada 5 NNA detenidos en las fronteras de los Estados Unidos eran no acompañados.²

La presente migración irregular de NNA salvadoreños hacia los Estados Unidos es un fenómeno histórico. Para explicar este fenómeno, examinamos factores estructurales o sistémicos, que colocan a la niñez en condiciones de exclusión social y otros riesgos que les impide tener las oportunidades y la protección necesarias para tener un desarrollo integral—libre de violencia—en El Salvador. La violencia por parte de las pandillas, la comunidad en general y dentro del hogar—combinada con la falta de protección del Estado—es un principal factor impulsor de la migración de niños. El Salvador tiene una de las tasas de asesinatos más altas del mundo, con altas tasas de femicidios/feminicidios: una de cada cuatro víctimas femeninas tienen menos de 20 años y los adolescentes constituyen más del 90% de todas las víctimas de homicidios.³ Los niños, espacialmente las niñas, son especialmente vulnerables a la violencia sexual en El Salvador.⁴ A estos elementos habría que añadir los factores culturales y familiares, en especial cuando un NNA tiene alguno de sus padres en los Estados Unidos,⁵ una circunstancias que alimenta el deseo o la necesidad de los niños de reunificación familiar y se sustenta a lo largo del ciclo vital de una identidad migrante. (Véase el capítulo 1 para una análisis adicional sobre las causas de la migración.)

¹ Se agradece especialmente la colaboración de Georgina Villalta ex Procuradora Adjunta para la Defensa de los Derechos de la Niñez y Juventud de El Salvador en la sección II y III de este capítulo, y la de Juan José García, ex Vice-Ministro de los Salvadoreños en el Exterior, cuya colaboración en la sección III fue importante.

² En el artículo III.7 de la Observación General No. 6 del Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas se define el término “niño no acompañado” como “menores . . . que están separados de ambos padres y otros parientes y no están al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad”. Comité de Derechos del Niño, *Observación general No. 6 (2005), Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, 39o. período de sesiones, 17 de mayo a 3 de junio de 2005, U.N. Doc. CRC/GC/2005/6 (1 de septiembre de 2005), disponible en <http://www.unicef.org/ceecis/crcgencommes.pdf>. Véase también Homeland Security Act of 2002, Pub. L. No. 107-296, 116 Stat. 2135 (2002).

³ Small Arms Survey (febrero de 2012). Femicide: A Global Problem. *Research Notes*, 14. Disponible en http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/H-Research_Notes/SAS-Research-Note-14.pdf; Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (“PDDH”) (marzo de 2013). Informe especial sobre el impacto de la violencia en los derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador. Disponible en http://www.redlamyc.info/images/stories/INFORME_ESPECIAL-2.pdf.

⁴ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (“PDDH”) (marzo de 2013). Informe especial sobre el impacto de la violencia en los derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador. Disponible en http://www.redlamyc.info/images/stories/INFORME_ESPECIAL-2.pdf.

⁵ Villacorta, A.E., Loya, N., Tablas, V., Moreno, M.E., & Sáenz, C. (2011, octubre). Migración internacional, niñez y adolescencia en El Salvador. Disponible en <http://www.fundaungo.org.sv/pdf/2012/migracioninternacional.pdf>.

Obtuvimos y analizamos información y estadísticas de informes procedentes de instancias gubernamentales, organismos internacionales, investigaciones académicas, de la sociedad civil, entre otras fuentes. También se han realizado un corpus extenso de entrevistas en profundidad con 83 NNA salvadoreños repatriados desde México al momento de su recepción en El Salvador, 13 familiares de los NNA que se apersonaron a recibirlos, y 14 NNA de ambos sexos durante su detención en la Estación Migratoria Siglo XXI en Tapachula, México (un centro de detención de inmigrantes). Asimismo, se han desarrollado grupos focales con NNA potenciales migrantes en distintos lugares de El Salvador (en Suchitoto, La Unión, San Pablo Tacachico, y San Miguel).⁶

En primer lugar, el capítulo analiza dos aspectos claves de la relación entre la niñez y la migración en El Salvador. Uno de ellos es el de los flujos migratorios, sus características y los datos estadísticos, particularmente en los últimos años. El siguiente es el de las causas estructurales (es decir, políticas, sociales, económicas y laborales) que están detrás del creciente fenómeno de la niñez migrante salvadoreña, sola o acompañada, hacia México y Estados Unidos. La privación de derechos básicos como la salud o la educación, y las crecientes y diversas formas de violencia que afectan a los NNA, tienen un rol en la migración de niños, niñas y adolescentes salvadoreños.

A continuación examinamos el marco normativo y el andamiaje institucional existente para la protección de los derechos de los NNA en el país, y de manera específica, la niñez migrante, evaluando detenidamente la legislación migratoria, incluyendo la normativa sobre la situación de los derechos de salvadoreños en el exterior. También examinamos la creación de organismos y espacios de diálogo institucionales sobre cuestiones relacionadas con la migración y la infancia, como la cuestión de la asistencia y la protección consular a NNA migrantes salvadoreños en países de tránsito y destino.

Por último, examinamos brevemente la situación de otra categoría de NNA afectados por la migración: los NNA migrantes o hijos e hijas de migrantes que residen, de manera temporal o permanente, en El Salvador, las políticas existentes al respecto así como los principales desafíos en materia de sus derechos fundamentales.

II. La migración en El Salvador: los NNA migrantes

La migración internacional de salvadoreños no es un fenómeno reciente, y su historia puede describirse en periodos según los factores que principalmente la han configurado. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para El Salvador, en su Informe de Desarrollo Humano del año 2005,⁷ identifica por lo menos cuatro periodos: el primero entre 1920 y 1969; el segundo entre 1970 y 1979; el tercero entre 1980 y 1991, con la finalización de la guerra civil en el país; y finalmente, el cuarto, a partir de 1992 con el inicio de la posguerra. Este último periodo cierra en el 2005 y coincide con el año de elaboración del informe citado,

⁶ Ente las fuentes, cabe destacar que se ha utilizado como información obtenida de una serie de entrevistas a actores claves, realizadas a fines de 2013 como parte de la investigación llevada a cabo por la Facultad de Derecho de la Universidad de California Hastings – Refugee and Human Rights Clinic en colaboración con el Centro de Estudios sobre Género y Refugiados.

⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (“PNUD”). (2005). *Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2005, Una mirada al nuevo nosotros: el impacto de las migraciones, Sinopsis*. Disponible en <http://www.pnud.org/sv/migraciones/content/view/9/105/>.

pero no se considera que esté concluido pues los factores predominantes que lo configuran no varían sustancialmente.

El primer periodo (1920-1969) estuvo caracterizado por la existencia de procesos migratorios principalmente hacia las plantaciones bananeras de la United Fruit Company, en el norte de Honduras, donde los salvadoreños iban en busca de empleo. De manera previa ya se había producido la migración de salvadoreños hacia Panamá para trabajar en la construcción del Canal, que se incorporaron a un contingente aproximado de 2113 centroamericanos, según registros de inmigración de Panamá.⁸ El mismo autor citado en el informe, calcula que para finales de la década de 1960, aproximadamente 350 mil salvadoreños habían migrado en busca de trabajo.

El segundo periodo (1970-1979) implicó un incremento sustancial de la migración hacia Estados Unidos, entre otras razones por el cierre de la vía de migración hacia Honduras a raíz del conflicto armado con ese país, y por el agravamiento de la situación socioeconómica del país por el rompimiento del Mercado Común Centroamericano. En el informe del PNUD se señala que, en esta década, el incremento de la migración fue de un 73%. Esta corriente migratoria dio lugar, de acuerdo con dicho informe, a la formación de las primeras redes migratorias, cuya importancia sería determinante en los años posteriores, porque muchos salvadoreños legalizaron su status migratorio, posibilitando procesos de migración, tanto regular como irregular, de familiares, amigos y vecinos.

El tercer período corresponde al de la guerra civil en el país. La migración hacia Estados Unidos fue mucho mayor en este período y llegó a aumentar un 307%. Se considera que este incremento fue también estimulado por las modificaciones en los instrumentos legales migratorios de Estados Unidos, como la Ley para la Reforma y el Control de la Inmigración (IRCA) que para 1986 posibilitó la regularización de muchos inmigrantes, lo que a su vez facilitó procesos de reunificación familiar.

El cuarto período que se inicia en 1992 con la firma de los Acuerdos de Paz. Este período estuvo en sus comienzos fuertemente caracterizado por flujos de retorno de refugiados políticos, excombatientes o personas de clase media y de altos recursos que habían abandonado el país huyendo de la guerra. Pero también se definió por fuertes flujos de salida ocasionados por la desaceleración de la economía a partir de 1996. Se estima que la migración neta de salvadoreños al extranjero en el periodo 1996-2005 alcanzó las 100 mil personas por año, el de mayor flujo migratorio cuando se compara con los anteriores. Contribuyeron también a esa migración los efectos del huracán Mitch, dos grandes terremotos—separados por un mes—en el año 2001 y, de manera sostenida hasta los años actuales, el desarrollo de la violencia ejercida por pandillas y la de carácter delincuencia, entre otras formas de violencia creciente en el país.

A raíz de los terremotos de enero y febrero de 2001, el gobierno de los Estados Unidos concedió el estatus de Protección Temporal (TPS, en inglés) para aproximadamente 250.000 salvadoreños a partir de marzo de 2001 (inicialmente, los salvadoreños fueron designados para el TPS en 1990 como consecuencia de la guerra civil). El TPS ha sido renovado cada 18 meses hasta la fecha para

⁸ García Cuadra, R. & Guillén, E. (2002). Panamá. En *Seminario y conferencias, Informes nacionales sobre migración internacional en países de Centroamérica, Taller de capacitación para el análisis de información censal sobre migración internacional en América Central*, 24.

estas personas, siendo la última ocasión en mayo de 2013, periodo que se extenderá hasta marzo de 2015. Durante la última década, la concesión y continua prórroga del TPS ha estimulado, en principio, la estabilidad de flujos continuos de reunificación familiar y la configuración de redes transnacionales de salvadoreños que igualmente han alentado y apoyado la migración de otros miles de familiares, amigos y vecinos.

Sin embargo, una importante ausencia de los TPS es que no incluyen una cláusula para miembros de la familia que no califiquen para dicha protección temporal. En otras palabras, los padres salvadoreños que han recibido esta protección no pueden solicitar el mismo estatus o cualquier otra condición migratoria regular para sus hijos, a no ser que los niños califiquen por su cuenta para una protección temporal. Cuando NNA salvadoreños llegan a Estados Unidos para reunirse con sus padres que han migrado anteriormente y gozan de un status de protección temporal, se ven igualmente inmersos en procedimientos de deportación (removal). Las autoridades gubernamentales podrían ejercer su poder discrecional para no perseguir y sancionar a estos NNA pero ello no supone que tengan un derecho a permanecer en el territorio con base en el estatus de sus padres.⁹

Aunque existen diversas estimaciones, está claro que la población salvadoreña en Estados Unidos es significativa. El estimado de la población salvadoreña residente en Estados Unidos con distinto estatus migratorio, regular o irregular, según las estadísticas de los funcionarios de inmigración de Estados Unidos, era de 1.271.703 personas en el 2002.¹⁰ En tanto, el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador calculaba, para el mismo año, que esa población estaba compuesta por 2.510.000 personas. Más recientemente, el PNUD ha estimado que cerca de 2.2 millones de salvadoreños se encuentran viviendo fuera de El Salvador, 85% de los cuales (1.870.000) están en los Estados Unidos y el 5% en Canadá.¹¹

Estas disparidades en los cálculos se deben al hecho de que las cifras sobre la migración de salvadoreños a Estados Unidos son aproximadas, porque las fuentes de información y sus bases de cálculo son diferentes. Además, los registros aduaneros de salida no cubren a los que migran de manera irregular y no existe registro de aquéllos que pierden la vida en su intento. Por lo tanto, es difícil conocer con exactitud la cantidad de salvadoreños que migran de esa manera hacia Estados Unidos. Sin embargo, la Oficina de Estadística del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos (DHS) reportaba que para enero del 2010 se encontraban de manera indocumentada 620.000 salvadoreños.

Los niños y los adolescentes salvadoreños formaron parte de cada una de las fases de la migración a Estados Unidos antes descritas, pero las características especiales de estos jóvenes migrantes no se han estudiado en detalle hasta hace poco. Los factores que han contribuido a visibilizarla de manera particular han sido, entre otros: el número creciente de niños que migran a México y Estados Unidos desde todos los países centroamericanos; los nuevos riesgos que los acechan

⁹ Para un análisis más exhaustivo, ver la sección sobre los “alivios migratorios” en el capítulo 10 elaborado por el CGRS.

¹⁰ Andrade-Eekhoff, K. (2003, diciembre). *Mitos y realidades. El impacto económico de la migración en los hogares rurales*. San Salvador: FLACSO El Salvador.

¹¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (“PNUD”). (2005). *Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2005, Una mirada al nuevo nosotros: el impacto de las migraciones, Sinopsis*. Disponible en <http://www.pnud.org.sv/migraciones/content/view/9/105/>.

cuando viajan no acompañados, la desprotección y el irrespeto a sus derechos humanos elementales en el tránsito; el tratamiento institucional en los procesos de detención y deportación en México y en Estados Unidos (como se describe en capítulos 6 y 10 de este libro); así también la dificultad de reinserción a sus lugares de origen por Estados.

La migración irregular de NNA salvadoreños de 18 años es fundamentalmente masculina, no acompañada, y se produce primariamente entre las edades de 12 a 17 años, aunque ha ido incrementándose el número de quienes migran aún más jóvenes. Según datos del 2013, entre enero y septiembre, de los 1327 NNA salvadoreños deportados de México, el 67.9% era de sexo masculino y 7 de cada 10 viajaban no acompañados. En el caso de las niñas, 6 de cada 10 viajaban no acompañadas, y ésta es una diferencia porcentual relativamente baja si se toma en consideración el tipo de riesgo y la mayor vulnerabilidad que se presenta para las niñas y las adolescentes durante el viaje.

Tres fuentes distintas son el origen de los registros oficiales sobre la migración irregular de la niñez salvadoreña hacia Estados Unidos. Algunos registros se refieren principalmente a las aprehensiones de NNA realizadas por la Patrulla de Control Fronterizo de Estados Unidos. Otros registran los llamados aseguramientos (detenciones) de NNA en las diferentes estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración de México, a las deportaciones que desde ellas se realizan hacia El Salvador, así como a los registros de ingresos al país que lleva la Dirección General de Migración y Extranjería. Dichos datos distan mucho de ser un fiel reflejo de la magnitud del flujo migratorio irregular de la niñez salvadoreña, y esta brecha se presenta por dos motivos fundamentales: (1) que la niñez aprehendida en su migración irregular hacia los Estados Unidos representa sólo un porcentaje de los que inician el viaje y logran su destino o desaparecen en el trayecto, entre otras posibilidades; y (2) que, como hacen algunos migrantes adultos, también algunos NNA no acompañados escalonan su trayecto por tierras mexicanas con estancias de trabajo temporal.

Fuera de estos registros quedan quienes exitosamente logran franquear la frontera y llegar a su destino, así como aquellos NNA que en su intento pierden la vida, “desaparecen” en el camino, y aquéllos que son víctimas del tráfico de personas, en las diversas formas que éste ha venido adquiriendo en relación con diversos delitos: los secuestrados, tanto por motivos extorsivos—a sus familiares—o con fines de explotación sexual, prostitución infantil, el tráfico de drogas y el reclutamiento para el crimen organizado. Cabe agregar aquéllos que se incorporan al trabajo irregular o a la mendicidad en México por periodos indefinidos, para obtener dinero y continuar el viaje, entre otros. Sin embargo, se utilizan esos datos para hacer una aproximación a la caracterización de la migración irregular de salvadoreños menores de 18 años.

Entre los años 2008 y 2012 fueron aprehendidos en la frontera de Estados Unidos, por la Patrulla de Control de Fronteras de ese país, 7925 niños salvadoreños de ambos sexos en edades de entre 0 a 17 años, que viajaban de manera irregular y caracterizados como no acompañados, es decir sin registro de familiares que los acompañasen. El incremento porcentual de aprehensiones de niños salvadoreños en ese período, 2008-2012, fue del 44%, superior al promedio del 39% para los países centroamericanos en el mismo periodo. El aumento marcado de las aprehensiones de niños salvadoreños en la frontera de Estados Unidos en este período indica asimismo un incremento general del número de niños y adolescentes salvadoreños que

migran a Estados Unidos. El número de aprehensiones volvió a dispararse en 2013, y alcanzó la cifra de 5.990 niños salvadoreños en solo un año.¹² En 2014, esta cifra aumentó hasta llegar a 16.404 aprehensiones de niños salvadoreños no acompañados.¹³

La comparación del crecimiento de las aprehensiones de niños salvadoreños entre 2008 y 2010, con el de aprehensiones generales de salvadoreños para el mismo periodo, muestran que las primeras aumentaron cerca de 5 veces más que las segundas (37.3% y 8% respectivamente). Teniendo en cuenta el carácter restrictivo de los procesos de detención, la aprehensión de niños aumenta su vulnerabilidad a las violaciones de sus derechos fundamentales. Las Naciones Unidas y las organizaciones de derechos humanos han documentado e informado de estas privaciones.¹⁴

Por lo tanto, numerosos migrantes y en particular NNA de países centroamericanos prolongan su tránsito por territorio mexicano por periodos extensos e indefinidos, en búsqueda de recursos que les permitan continuar su viaje. No existen estadísticas precisas del trabajo infantil de los migrantes centroamericanos pero se calcula, por ejemplo, que un porcentaje considerable de los 200.198 niños en edades de 5 a 17 años que en 2007 se encontraba realizando trabajo infantil en Chiapas corresponde a niñez migrante proveniente de los países centroamericanos.¹⁵ Capítulo 6 de este informe relativo a la frontera México-Guatemala evidencia en detalle la situación de vulnerabilidad de estos NNA.

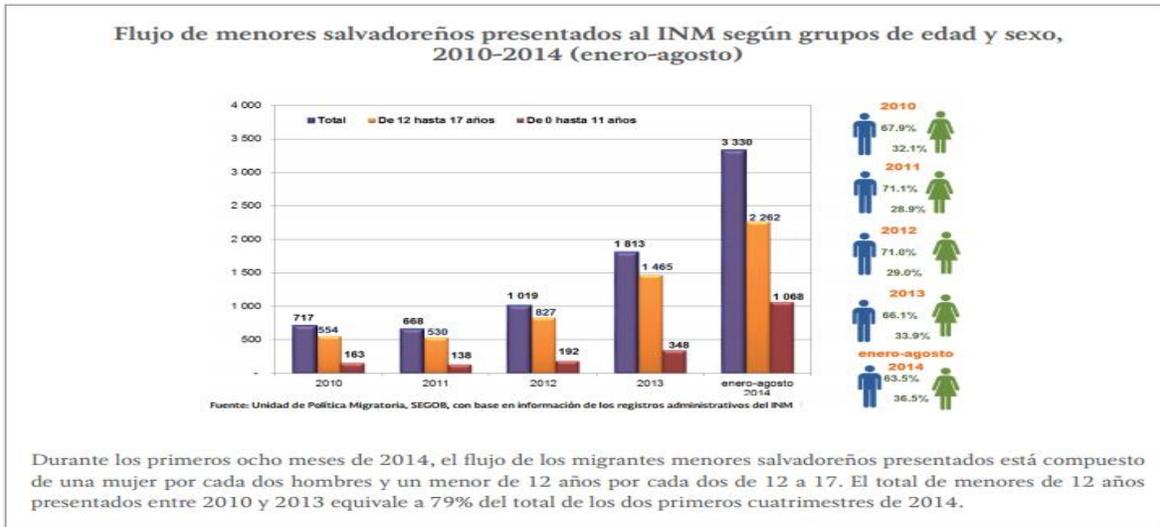
Un examen de los datos ilustrará la situación de la migración irregular de niños y adolescentes salvadoreños a través de México. Los datos sobre las detenciones y las deportaciones por las autoridades mexicanas son especialmente pertinentes. El número de estas detenciones y deportaciones ha aumentado cada año, como se ilustra en el gráfico siguiente:

¹² U.S. Customs and Border Protection. Southwest Border Unaccompanied Alien Children. Disponible en <http://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children>.

¹³ U.S. Customs and Border Protection. Southwest Border Unaccompanied Alien Children. Disponible en <http://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children>.

¹⁴ Amnistía Internacional (2012). *Informe Anual. El estado de los Derechos Humanos en el mundo*. Madrid: Amnistía Internacional. Disponible en <http://www.amnesty.org/es/annual-report/2012>. Véase también Comité de Derechos del Niño, *Observación general No. 6 (2005), Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, 39o. período de sesiones, 17 de mayo a 3 de junio de 2005, U.N. Doc. CRC/GC/2005/6 (1 de septiembre de 2005), disponible en <http://www.unicef.org/ceecis/crcgencommes.pdf>.

¹⁵ Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (“Conapred”). (2007). Disponible en http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/DocumentoInformativo-TrabajoInfantil.pdf.



Fuente: Secretaría de Gobernación, México, agosto de 2014

Estos datos dan cuenta del notable crecimiento de los flujos migratorios irregulares de la niñez salvadoreña que intenta llegar a Estados Unidos, así también muestran algunas de sus características, como género, edad y forma de viaje de los migrantes. Otros estudios han mostrado aspectos que caracterizan en general al proceso migratorio, entre ellos el hecho de que la migración (en la que se incluyen los NNA migrantes) ha de entenderse como un proceso que no sólo implica en el viaje en sí. Por el contrario, involucra un proceso complejo de configuración subjetiva en el que pueden identificarse varias fases (consultivas, deliberativas y reactivas) como también elementos constitutivos: procesos y mecanismos de socialización, de construcción de imaginarios, de proyecto e identidades migratorias; configuración objetiva y subjetiva de mecanismos de afrontamiento de riesgos de acuerdo al género; y construcción de significados y resignificaciones, algunos de los cuales trascienden previa y posteriormente la toma de decisión, el viaje y el retorno.¹⁶

Otros estudios han mostrado cómo las denominadas medidas de aseguramiento y repatriación de niños y adolescentes constituyen en realidad una privación de libertad y una deportación arbitraria que afectan a los derechos humanos fundamentales de los niños (debido proceso, libertad, identidad, unidad familiar, asilo y otras medidas que desprecian su interés superior).¹⁷ Esto se debe a que las políticas migratorias se basan principalmente en una perspectiva de seguridad nacional y no de protección integral de la niñez.¹⁸ Estas miradas focalizadas,

¹⁶ Gaborit, M., Zetino Duarte, M., Brioso, L., & Portillo, N. (2012). La esperanza viaja sin visa: Jóvenes y migración indocumentada de El Salvador. Disponible en http://www.unfpa.org/sv/index.php?option=com_content&view=article&id=545:la-esperanza-viaja-sin-visa&catid=37:nacionales.

¹⁷ Ceriani Cernadas, P. (2011). Luces y sombras en la legislación migratoria latinoamericana. *Nueva Sociedad*, 233, pp. 68-86. Disponible en http://www.nuso.org/upload/articulos/3775_1.pdf; Ceriani Cernadas, P. (Coord.) (2013). *Niñez detenida: los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes en la frontera México-Guatemala*. Ciudad de México: Distribuciones Fontamara.

¹⁸ La protección integral o exhaustiva se refiere a la garantía del respecto de todos los derechos para asegurar el desarrollo adecuado.

parciales, inadecuadas, omiten considerar, entre otros aspectos, las profundas y complejas causas estructurales que conducen a la migración de miles de NNA.

III. Causas de la migración de NNA salvadoreños

La situación de los NNA con respecto al acceso a derechos sociales, dentro de los que se cuenta el goce de servicios básicos universales, influye de manera severa en su decisión de migrar. A esto se añaden factores comunitarios, familiares e institucionales que impactan de manera interrelacionada en derechos civiles como la vida y la integridad física. Entre otros factores destacados que impulsan la decisión de huir del país están la existencia de diferentes formas de violencia, incluso en el hogar, la necesidad de colaborar económicamente con la cobertura en el hogar de necesidades básicas insatisfechas, o las intenciones de reunificación familiar cuando los padres ya han migrado.

De acuerdo con el censo nacional de 2007, la población salvadoreña menor de 18 años representaba el 40.4% (2.321.631) de la población, en el momento de escribir este capítulo. Esta cifra demuestra la importancia de este grupo de la población para el presente y futuro del país. La distribución de NNA según el área de residencia geográfica muestra una concentración mayor en el área urbana (57.7%) en comparación con el área rural (42.3%), consistente con la distribución de la población total. En general, la base poblacional de niños y adolescentes hombres (54,39%) sobrepasa al de las niñas y adolescentes mujeres (48,61%), situación que se invierte cuando se sobrepasa los 20 años y la población femenina comienza a ser mayoritaria en el ámbito nacional.¹⁹

En términos de condiciones de vida, es importante destacar que para 2012, de acuerdo con la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), el 34.5% de los hogares se encontraban en situación de pobreza. De éstos, el 8.9% se ubicaba en la franja de pobreza extrema, y el 25.6% en la de pobreza relativa. En el área urbana, el 29.9% de hogares viven en condiciones de pobreza, el 6.5% están en pobreza extrema y, el 23.4%, en pobreza relativa. En el área rural, el 43.3% de hogares se encuentran en pobreza, de los cuales 13.6% se ubican en pobreza extrema y 29.8% en pobreza relativa.²⁰

Según el Ministerio de Salud (MINSAL), entre el 2009 y el 2014 hubo una reducción del 11% en el índice de pobreza en El Salvador: del 40% en 2008 al 28.9% en octubre de 2013, lo que significa el nivel más bajo en la historia reciente del país.²¹ A pesar de estas mejoras, resulta claro que casi 1 de 3 hogares se encuentra en situación de pobreza.

Entre los hogares que se encuentran en situación de pobreza, el 32,4% afirma recibir remesas de familiares que viven en Estados Unidos; de éstos el 22,7% se ubica en la franja de pobreza extrema. Cabe destacar que los hogares en menor situación de pobreza son los que reportan en mayor proporción la recepción de remesas (67,6% del total). En cuanto al destino de la remesa, el consumo (alimento, vestimenta y otras necesidades) es el rubro en el que mayoritariamente se

¹⁹ Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESYC). (2013, mayo). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2012. Disponible en <http://www.digestyc.gob.sv/EHPM2012/digestyc/resultado.pdf>.

²⁰ Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESYC). (2013, mayo). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2012. Disponible en <http://www.digestyc.gob.sv/EHPM2012/digestyc/resultado.pdf>.

²¹ Ministerio de Salud de El Salvador. (2014, 13 de mayo). Boletín epidemiológico de situación de dengue por la Comisión Especial de análisis para la Determinación Social de la Salud (CDSS).

invierte, seguido por educación, vivienda y salud. Los NNA que trabajan en los EEUU en condición irregular han contribuido también a esas remesas familiares. Según el Banco Central de Reserva de El Salvador, las remesas familiares en 2013 ascendieron a casi 4 billones de dólares y representaron para el país cerca del 16% del Producto Interno Bruto (PIB); remesas continúa siendo la fuente de ingresos externos más dinámica del país. Esto ha significado que los distintos gobiernos de turno no tendieran a desalentar la migración irregular aunque ésta represente para las personas migrantes peligros y condiciones de vulnerabilidad para sus derechos humanos.

Tal como lo ha indicado el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA), no todas las personas en situación de pobreza la experimentan del mismo modo, ni son igualmente vulnerables a ella o tienen las mismas posibilidades de superarla.²² En el caso de las NNA, toda condición que menoscabe su salud, las oportunidades de estudiar y de potenciar su desarrollo físico, social, psicológico y moral, pueden sufrir limitaciones que les afecten para el resto de sus vidas. De allí que, junto a otros factores, puedan constituirse como factores causales de la migración de NNA salvadoreños, al verse privados de derechos fundamentales a los que tienen derecho.

A. *Privación de derechos sociales: vivienda, salud y educación—el problema del trabajo infantil*

El hecho de que los NNA expresen como motivo para migrar la falta de acceso a derechos sociales, constituye el reflejo de una problemática más compleja, la situación de exclusión social y privación de derechos que afrontan en El Salvador. En los relatos de los NNA se evidencia que las carencias de recursos básicos han sido subsanadas mediante la migración de sus padres o hermanos, aún si la realidad no refleja de manera adecuada esta afirmación en muchos casos. Así, con la partida de los padres a los Estados Unidos y las remesas que envían a casa, la niñez salvadoreña que se queda al cuidado de familiares puede salir de la pobreza y cubrir sus necesidades humanas más básicas.²³

No obstante, los y las NNA continúan experimentando situaciones de exclusión social (o marginación); es decir, consideran que no tienen oportunidades de participar plenamente en la vida económica, social y política, así como para lograr su desarrollo pleno y bienestar.²⁴ En el drama de la niñez migrante queda evidenciado que la pobreza y la exclusión son dos fenómenos distintos, aunque compartan elementos sociales comunes. No es sólo la pobreza lo que expulsa a NNA hacia los Estados Unidos, sino particularmente la exclusión social en la que se ubican estructuralmente, con especial profundidad a los oriundos de áreas rurales.

²² Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (“CONNA”). (2013, diciembre). Estado de situación de los derechos de las niñas, niños y adolescencia en El Salvador.

²³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (“PNUD”). (2005). *Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2005, Una mirada al nuevo nosotros: el impacto de las migraciones, Sinopsis*. Disponible en <http://www.pnud.org.sv/migraciones/content/view/9/105/>.

²⁴ For a discussion of social exclusion/marginalization of children and adolescents in El Salvador, see, e.g., Stinchcomb, D. & Hershberg, E. (2014, noviembre). Unaccompanied Migrant Children from Central America: Context, Causes, and Responses. *Center for Latin American & Latino Studies Working Paper Series*, 7. Disponible en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2524001; Rodríguez Meléndez, R. (2014, 26 de noviembre). Declaration of Dr. Roberto Rodríguez Meléndez, Legal Expert on the Situation of Violence Against Children in El Salvador. Disponible en http://cgrs.uchastings.edu/sites/default/files/Roberto_Rodriguez_Melendez_Affidavit.pdf.

Una de las mayores dificultades a la que se enfrentan los NNA en El Salvador son la fragmentación y descoordinación institucional del sistema de protección de la niñez; la ausencia de medidas orientadas a modificar la exclusión y las desigualdades en el goce de los derechos de la niñez; la vigencia de esquemas culturales y familiares que atentan contra el desarrollo integral; la tolerancia social ante las violaciones a los derechos de la niñez; los vacíos normativos y la escasa aplicación de las leyes.²⁵

En materia de indicadores sanitarios, el MINSAL asocia la situación de NNA con las condiciones de la vivienda y al acceso a servicios básicos. La inseguridad de la vivienda derivada de la migración de las familias más pobres de las áreas rurales a asentamientos urbanos marginados, que carecen de servicios básicos, nutrición adecuada y seguridad ciudadana, es uno de los factores principales que contribuyen al aumento de la vulnerabilidad de los salvadoreños. Los datos proporcionados por la EHPM 2011 evidencian que aquellos hogares que reportan recibir remesas generalmente habitan en una casa que alquilan; en cambio, sólo un 30% reporta invertir la remesa en el pago de una cuota para una casa propia o para el pago de un terreno o construcción de la vivienda.²⁶

Las estadísticas indican que los NNA constituyen una población altamente vulnerable a las enfermedades en El Salvador. En la presente década, ha sido fundamental en la gestión de salud la creación del Instituto Nacional de Salud (en noviembre de 2010), la aprobación de la Política y Ley de Medicamentos, y la Creación de la Dirección Nacional de Medicamentos. La PDDH reconoce que aunque ha habido esfuerzos estatales para garantizar el derecho a la salud de la niñez y adolescencia salvadoreña los avances han sido más bien lentos.²⁷ Según la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, el sistema de salud se ha caracterizado por la insuficiencia de presupuesto, recursos y personal; alta segmentación, inequidad y fragmentación; limitaciones significativas en el alcance geográfico; y serios problemas de calidad y calidez en la atención.

En materia de educación, desde el año 2000, la tendencia de la tasa neta de cobertura en todos los niveles educativos ha sido creciente; esto es, cada año se matriculan más NNA en los grados correspondientes con su edad. Sin embargo, las tasas de cobertura neta en Educación Parvularia y en Educación Media son aún bajas: 54% y 35% respectivamente. Y difícilmente se cumplan los compromisos internacionales de Educación para Todos (EPT) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La estructura del sistema educativo en el país sigue siendo piramidal: se sigue priorizando la educación básica (compuesta por los seis grados de la primaria y tres más, hasta el noveno grado), por encima de los demás niveles educativos, por lo que son muchos menos los salvadoreños continúan su educación más allá del nivel básico.

La tasa de alumnos que llegan a cursar quinto grado es del 89%, quedando así un 11% sin completar la primaria que culmina en el sexto grado. En cuanto a la tasa de llegada al sexto grado

²⁵ Rivas Villatoros, 2012.

²⁶ DIGESYC. (2012, junio). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2011. Disponible en http://www.digestyc.gov.sv/phocadownload/DIVISION_DE_ESTADISTICAS_SOCIALES/Publicacion_EHPM_2011.pdf.

²⁷ Procuraduría la Defensa de los Derechos Humanos (“PDDH”). (2013, marzo). Informe especial sobre el impacto de la violencia en los derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador. Disponible en http://www.redlamyc.info/images/stories/INFORME_ESPECIAL-2.pdf.

(la finalización de la educación primaria) se observa un incremento significativo: para 2012 fue del 84%, dentro del que el 82% de los niños y el 86,3% de las niñas lograba finalizar el sexto grado. En el área rural es donde se ubica el menor porcentaje de finalización con 77.1%. Las oportunidades de finalizar cuanto menos la educación básica se ven limitadas por factores de pobreza y por el poco valor social que la población le otorga a la educación. Pese a ello, se registran progresos. Sin embargo, la deficiencia de cobertura y las oportunidades también están relacionadas con la calidad del servicio y la oferta, porque el ingreso masivo de estudiantes a la escuela primaria ha implicado problemas en la calidad y la equidad del servicio ofrecido. De acuerdo con información del MINED tomada del Censo Escolar 2010, en el área rural la demanda supera la capacidad del sistema educativo, y las condiciones básicas para su funcionamiento

Otro aspecto importante que afecta la permanencia de la niñez y la juventud en el sistema educativo es que parte de la población estudiantil de entre 5 y 17 años de edad, además de estudiar, trabaja. El trabajo infantil es otra pesada carga para muchos NNA en El Salvador. De acuerdo a la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, en el año 2013 se contabilizaron casi 1.7 millón niñas, niños y adolescentes con edades comprendidas entre los 5 y 17 años. De estos el 11.1% reporta realizar alguna actividad identificada como trabajo. Una cantidad importante de ellos desempeña labores consideradas como trabajo infantil peligroso (84,029) o se ubica por debajo de la edad mínima permitida para trabajar (60,139). Son los niños (15.7%) quienes en mayor proporción que las niñas se encuentran trabajando (6.3%). No obstante, el trabajo que realizan las niñas suelen vincularse con las actividades del hogar que es en gran parte invisible.

Sobre este fenómeno el CONNA considera que la precariedad económica familiar, pareciera impulsar tendencialmente a la niñez a incorporarse al mercado laboral formal o informal de forma acelerada, limitando a su vez el pleno ejercicio no solo del derecho a la educación, a la recreación y sano esparcimiento, sino otros derechos y principios que favorecen el pleno desarrollo de la niñez.²⁸

Al mismo tiempo, la alta tasa de desempleo juvenil (el doble de la tasa nacional) constituye un obstáculo para los adolescentes sin trabajo y provoca la migración de adolescentes y niños, que no ven oportunidades de trabajar.²⁹ Tienen elevada propensión a emigrar cuando inician su vida productiva y están más involucrados en actividades violentas, en particular aquellos con bajo nivel educativo y carentes de contactos para insertarse en el mercado laboral. En efecto, la migración—irregular—aparece como una “solución” para salir de ese panorama de exclusión—y crecientes niveles de violencia, como luego se describirá—que difícilmente cambie para la mayoría de los NNA. Esto es particularmente importante, puesto que imaginarse como parte del mundo laboral para satisfacer necesidades de proyecto de vida es central para muchos jóvenes y adolescentes.

Un elemento que reafirma la situación de exclusión que viven los NNA se evidencia en los cambios de las formas de consumo y acceso a servicios en sus municipios de origen. En municipios en donde se ha generado algún nivel de inversión en el área del turismo, recreación o

²⁸ Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (“CONNA”). (2013, diciembre). Estado de situación de los derechos de las niñas, niños y adolescencia en El Salvador.

²⁹ PNUD. (2013). Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2013. Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013, Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible, Diagnóstico y propuesta. Disponible en http://www.sv.undp.org/content/dam/el_salvador/docs/povred/UNDP_SV_IDHES-2013.pdf.

inversiones para la promoción del arte y cultura dirigida particularmente a los NNA, el imaginario migrante sigue prevaleciendo. El Salvador, a través del Ministerio de Turismo, desarrolla desde hace algunos años la promoción de rutas turísticas e identifica a municipios con potencial para captar el turismo, por lo que estos municipios han sido denominados “pueblos vivos”. Sin embargo, el estilo de vida que se genera en los “pueblos vivos” en ocasión de captar al turista extranjero—que con su poder adquisitivo llega para movilizar la economía local—genera en el NNA el efecto inverso al deseado. Es decir, en lugar de motivar al joven a quedarse en su comunidad o municipio, reafirma en él el deseo de irse porque quedándose se ve excluido de la nueva dinámica social, comercial y recreativa que se produce. Anhela irse y también volver para entonces, en su calidad de turista con un poder adquisitivo diferente, poder optar por el estilo de vida que se promociona en su municipio.

Si bien el nivel educativo de los NNA retornados es en muchos casos más elevado del que posee la mayoría de la población salvadoreña. Las entrevistas con migrantes repatriados a El Salvador indican que estos niños migrantes tienden a infravalorar la educación que recibieron en El Salvador y a sobrevalorar la calidad de sus oportunidades educativas en Estados Unidos. Aproximadamente, 8 de cada 10 NNA retornados reportan en sus entrevistas un promedio de 8 años de escolaridad y un nivel educativo acorde a su edad. Conviene anotar que el promedio de escolaridad de los municipios de procedencia de NNA retornados es de 5 años, y nuestros datos revelan que los NNA que salen de sus comunidades cuentan con más años de escolaridad formal que los niños que se quedan.³⁰ En consecuencia, se contradice la percepción popular de que los NNA que migran son los que han abandonado el sistema educativo, los que tienen una edad mayor para el nivel que cursan, o los que cuentan con menos años de escolaridad.

B. Formas de violencia contra NNA

En El Salvador, la inseguridad, la violencia y la delincuencia tienen dimensiones alarmantes. Dichas condiciones sitúan al país entre los más violentos del mundo, tal como sucede en Guatemala y Honduras. El indicador de la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes demuestra que el Estado salvadoreño ha superado en tres veces el promedio mundial.

La violencia y la inseguridad son identificadas por los NNA como un motivo importante de la decisión migratoria.³¹ Si bien la mayoría de ellos reconoce que la situación de violencia que atraviesa el país se constituye en uno de los factores que incide en su migración. La violencia

³⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (“PNUD”) & Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (“FUNDAUNGO”). (2009). Almanaque 262. El estado del desarrollo humano en los municipios de El Salvador. Disponible en <http://www.revistahumanum.org/revista/almanaque-262-el-estado-del-desarrollo-humano-en-los-municipios-de-el-salvador/>.

³¹ Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (“CONNA”). (2013, diciembre). Estado de situación de los derechos de las niñas, niños y adolescencia en El Salvador.. *See also* Camargo M., Abbdel con Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (“ACNUR”). (2014, agosto). Arrancados de Raíz. Disponible en [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9828](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9828;); Kennedy, E. (2014). No Childhood Here, Why Central American Children are Fleeing their Homes. Disponible en http://www.immigrationpolicy.org/sites/default/files/docs/no_childhood_here_why_central_american_children_are_fleeing_their_homes_final.pdf; Stinchcomb, D. & Hershberg, E. (2014, noviembre). Unaccompanied Migrant Children from Central America: Context, Causes, and Respones. Center for Latin American & Latino Studies Working Paper Series, 7. Disponible en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2524001.

directa que ejercen sobre ellos los grupos pandilleros—frente a un Estado que es percibido por ellos y sus familiares como incapaz de protegerlos—se convierte en un factor detonante de su migración. Para muchos NNA salvadoreños, la migración forzada de los últimos años tiene sus raíces en las amenazas que se ciernen sobre ellos por parte del crimen organizado, particularmente la delincuencia pandillera y las maras. En la práctica, esta violencia directa no sólo dispara el hecho migratorio, sino que lo hace irreversible. Frente a este escenario, ni la familia ni la persona NNA se detendrán en su intento de migrar e intentarán llegar a los Estados Unidos o solicitar asilo en México.

Una investigación en 2014 reveló que el 59% de los niños y el 61% de las niñas salvadoreñas entrevistadas, mencionaron la criminalidad, las amenazas de pandillas y la violencia como la primera razón para su decisión de migrar. “Mientras los hombres temen más a los asaltos y a la muerte por no unirse a las pandillas o interactuar con los funcionarios corruptos del gobierno, las mujeres temen a la posibilidad de una violación o desaparición a manos de las pandillas.”³² “En Cuscatlán y Usulután, más del 85% mencionó que huye por esta razón, y en los siguientes departamentos más del 50%” lo hace por la violencia: “La Libertad (53.8%), La Paz (64.7%), La Unión (67.6%), Morazán (52.6%), San Miguel (67.6%), San Salvador (65.9%), San Vicente (61.1%), Santa Ana (58.8%), y Sonsonate (67.7%).”³³ En este contexto, “los padres y tutores suelen expresar gran angustia acerca de sopesar los riesgos del viaje . . . a los EE.UU. frente a una infancia y adolescencia increíblemente peligrosa en El Salvador.”³⁴

1. El creciente fenómeno de las pandillas y su impacto en NNA y jóvenes

Los adolescentes varones tienen un alto riesgo de ser víctimas de homicidio debido a su participación—muchas veces, manipulada, forzada—en la delincuencia callejera, la pertenencia a bandas, la posesión de armas y otras actividades proclives a la violencia. O directamente como víctimas de la extensión de esos delitos en sus comunidades. Una cultura de impunidad en El Salvador lleva a mayores niveles de violencia. La falta de seguridad pone en peligro el desarrollo humano y está asociada a mayores niveles de pobreza, menores porcentajes de matriculación y permanencia en la enseñanza, así como puede obstaculizar el acceso a los servicios de salud, educación y apoyo social, lo que exacerba la vulnerabilidad de los NNA.

La violencia y el crimen se posicionan y confirman como factores de gran peso que atentan contra el desarrollo humano y la integridad de la infancia y de la juventud. Entre los años 2005 y 2013 fueron asesinados aproximadamente 6.300 NNA salvadoreños, mientras que 984 fueron asesinados sólo en el 2012. Las estadísticas de homicidios y desapariciones sufridas por NNA y

³² Kennedy, E. (2014). No Childhood Here, Why Central American Children are Fleeing their Homes. Disponible en http://www.immigrationpolicy.org/sites/default/files/docs/no_childhood_here_why_central_american_children_are_fleeing_their_homes_final.pdf.

³³ Kennedy, E. (2014). No Childhood Here, Why Central American Children are Fleeing their Homes. Disponible en http://www.immigrationpolicy.org/sites/default/files/docs/no_childhood_here_why_central_american_children_are_fleeing_their_homes_final.pdf.

³⁴ Kennedy, E. (2014). No Childhood Here, Why Central American Children are Fleeing their Homes. Disponible en http://www.immigrationpolicy.org/sites/default/files/docs/no_childhood_here_why_central_american_children_are_fleeing_their_homes_final.pdf.

jóvenes durante el año 2013 se presentan en el cuadro siguiente, y el panorama antes descrito no ha cambiado para el año 2014. Las cifras de los dos primeros meses de 2014 arrojaban una cantidad de 326 homicidios y 322 desapariciones denunciadas.

**Niños, niñas y jóvenes víctimas de homicidios y desapariciones
en el año 2013.**

Edades	Homicidios	Desapariciones*
De 0-12 años	14	45
De 13-17 años	251	447
De 18-30 años	1123	378
Total	1388	870

* Denunciadas a la Policía Nacional Civil

Fuente. Policía Nacional Civil, Estadísticas, 2013.

Además de la violencia letal, los otros tipos de agresiones hacia la niñez y adolescencia se han recrudecido. UNICEF reporta que en 2012 y 2013 las Juntas Departamentales de Protección de la Niñez y Adolescencia, establecidas como parte integral de la Ley, Política y Sistema de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, atendieron 18.754 casos de NNA vulnerados en sus derechos. De éstos, 8.627 sufrieron violaciones al derecho a la integridad personal, lo que representó un aumento del 159% del 2012 al 2013. Igualmente, se registró un aumento del 78% en los casos de vulneración del derecho a la protección frente al maltrato, y un aumento del 38% en los casos de vulneración del derecho a la protección frente al abuso y explotación sexual.³⁵

Las muertes violentas, los altos niveles de victimización en diferentes delitos, y la impunidad sistemática han generado afectaciones a la vida, la integridad y el patrimonio de las personas en todo el territorio nacional. El impacto de esta situación afecta sobre todo a los NNA y jóvenes. Distintas mediciones confirman lo antes expresado: el crimen y la violencia han sido señalados en los últimos años como los principales problemas del país, y estos problemas son asociados por el 67% de los salvadoreños con el accionar de las pandillas locales.³⁶ El fenómeno de pandillas pone en evidencia las importantes privaciones en las libertades humanas, empezando por la vida y la seguridad de las personas. La violencia generada por estos grupos no sólo ocasiona la muerte prematura de muchos adolescentes y jóvenes—ya sea como víctimas o victimarios—sino que también afecta en general la vida cotidiana de las comunidades y restringe, debido a las amenazas objetivas y al temor, la conducta de los individuos.

Sin embargo, la historia de privaciones de esas libertades antecede a la afiliación o a la existencia de una pandilla y constituye una expresión de diversas formas de violencia. Las pandillas se asientan en un contexto caracterizado por la convergencia de frágiles estructuras familiares,

³⁵ UNICEF. (2014). The State of the World's Children 2014 In Numbers, Every Child Counts, Revealing disparities, advancing children's rights. Disponible en http://www.unicef.org/gambia/SOWC_report_2014.pdf.

³⁶ IUDOP. (2010) *Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país en 2010*. Boletín de prensa, año XXV. Disponible en http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2010/boletin2_2010.pdf.

escaso control parental, insuficiente presencia de instituciones de protección social, deficiencia en políticas públicas de garantía de derechos sociales, corrupción, obstáculos en el acceso a la justicia, débil interacción entre agentes socializadores primarios (como la familia y la escuela), grandes desventajas económicas y sociales, y la existencia de economías sumergidas o ilegales que surgen, en parte, como respuesta a una estructura socioeconómica incapaz de cubrir formalmente las necesidades básicas de la población. Éstos, entre otros factores y carencias, son los que llevan a que un joven decida participar en una pandilla o a generar el contexto en que se producen las prácticas de reclutamiento más o menos forzado.

Dicho de otro modo, la presencia de pandillas en los territorios amenaza tanto el presente como el futuro de miles de NNA en condiciones de precariedad, así también el presente y futuro de la sociedad, ya que mina la efectividad de instituciones cuyo rol central es desarrollar y potenciar las capacidades de las personas. En consecuencia, los esfuerzos por revertir la tendencia de crecimiento de incorporación a las pandillas deben ser multidimensionales e incluir, además del Estado, un espectro más amplio de actores sociales enfocando principalmente a los más afectados, como son las comunidades, las familias y las escuelas.

Los altos niveles de violencia y el elevado nivel de muertes entre los jóvenes revelan la gravedad del problema de pandillas. Antes de la tregua entre pandillas—iniciada en marzo de 2012³⁷—El Salvador se ubicaba entre los países con mayor tasa de homicidios, con un valor promedio de 63 por cada 100.000 habitantes entre los años 2007 y 2011. Esta tasa alcanzó un valor de 70 por cada 100.000 habitantes en el 2011; así, el país se ubicó como el segundo más violento del mundo. La tendencia entre 1999 y 2011 fue hacia el alza con algunas excepciones. A partir de la tregua se produjo un cambio importante: la tasa de homicidios pasó de 70 a 41 por cada 100.000 habitantes entre 2011 y 2012.³⁸ Sin embargo, desde que terminó la tregua en 2014, la tasa de asesinatos diarios ha recuperado los niveles previos a la tregua.³⁹

La tasa de homicidios en El Salvador muestra un patrón diferenciado por edad y sexo. En los últimos 10 años, las tasas de homicidios de jóvenes entre 18 y 30 años duplican el valor de la tasa nacional, y la tasa de homicidios de hombres ha sido casi 9 veces más alta que la de mujeres. Esto prueba que la violencia victimiza principalmente a los hombres adolescentes y jóvenes cuyo perfil es afín al de los involucrados en las pandillas. Son las personas jóvenes las principales víctimas

³⁷ Although there was a decline in the number of homicides, many question whether the truce made El Salvador safer; benefits afforded to gang leaders by the government may have actually increased power of the gangs and rates of other forms of violence. *Véase por ejemplo*, Rodríguez Meléndez, R. (2014, 26 de noviembre). Declaration of Dr. Roberto Rodríguez Meléndez, Legal Expert on the Situation of Violence Against Children in El Salvador. Disponible en http://cgrs.uchastings.edu/sites/default/files/Roberto_Rodriguez_Melendez_Affidavit.pdf; Stinchcomb, D. & Hershberg, E. (2014, November). Unaccompanied Migrant Children from Central America: Context, Causes, and Responses. Center for Latin American & Latino Studies Working Paper Series, 7. Disponible en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2524001.

³⁸ Procuraduría la Defensa de los Derechos Humanos (“PDDH”). (2013, marzo). Informe especial sobre el impacto de la violencia en los derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador. Disponible en http://www.redlamyc.info/images/stories/INFORME_ESPECIAL-2.pdf.

³⁹ Kennedy, E. (2014). No Childhood Here, Why Central American Children are Fleeing their Homes. Disponible en http://www.immigrationpolicy.org/sites/default/files/docs/no_childhood_here_why_central_american_children_are_fleeing_their_homes_final.pdf.

de los homicidios y los principales perpetradores. Según informes del PNUD, la franja de jóvenes entre 15 y 19 años es la más afectada por la violencia.⁴⁰

Las estimaciones sobre la cantidad de miembros de pandillas varían según la fuente y los años. Las más bajas calculan aproximadamente 10.500 pandilleros, mientras que las más altas estiman unos 80.000 miembros.⁴¹ El perfil de los miembros de pandillas ha variado poco desde la década de 1990: en su mayoría siguen siendo hombres jóvenes, aunque la edad promedio ha disminuido. En 1996 se estimaba el ingreso a la pandilla entre los 17 y 24 años de edad, mientras que para 2006 se había reducido a los 15 años aproximadamente. Este dato tiene especial importancia para la niñez afectada por presiones o coacción por parte de las pandillas para ingresar en ellas. Asimismo, la presencia territorial de las pandillas ha crecido cuantitativa y cualitativamente con los años. Se habla por lo tanto de “dominio territorial”, en tanto categoría que excede lo geográfico y abarca la complicidad social, la sustitución del Estado, el poder intimidatorio, la interconexión global y el refuerzo a la cultura delictiva. Estos aspectos consolidan el control de los territorios por parte de grupos delictivos, en detrimento de las libertades de la población no vinculada a éstos.

Tal como lo subraya el PNUD, ni siquiera la escuela se halla exenta de amenazas. De hecho, su efectividad como ámbito crucial para el desarrollo de las capacidades de NNA está siendo mermada por las pandillas. La presencia de miembros de pandillas en el aula ha deteriorado la figura de autoridad del docente, así también que el control territorial que ejercen en los entornos de las zonas escolares es motivo importante de deserción escolar. Asimismo indican que las estructuras de mérito se corrompen en escuelas que son tomadas por las pandillas, y que la escuela pública ya no es percibida como un espacio de protección, sino como uno de riesgo.⁴²

En el mismo informe, citando un diagnóstico reciente⁴³ se identifican para el Salvador los siguientes municipios como principales zonas de riesgo y expulsión de víctimas de crimen organizado: La Libertad, Ciudad Arce, Sacacoyo, Colón, Soyapango, Mejicanos, Panchimalco, Ayutuxtepeque, Ilopango, Jiquilisco, Santa María, Santiago de María, San Miguel, El Tránsito, Ciudad Barrios, Carolina, La Unión, Conchagua, Santa Rosa, San Alejo e Intipucá. Información proveniente de otras fuentes refiere, incluso, casos de migración masiva de niñas menores de 12 años en zonas puntuales de Colón, porque los pandilleros se “adueñan” de ellas a partir de esa edad.⁴⁴

⁴⁰ PNUD. (2013). Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2013. Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013, Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible, Diagnóstico y propuesta. Disponible en http://www.sv.undp.org/content/dam/el_salvador/docs/povred/UNDP_SV_IDHES-2013.pdf.

⁴¹ Procuraduría la Defensa de los Derechos Humanos (“PDDH”). (2013, marzo). Informe especial sobre el impacto de la violencia en los derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador. Disponible en http://www.redlamyc.info/images/stories/INFORME_ESPECIAL-2.pdf.

⁴² PNUD. (2013). Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2013. Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013, Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible, Diagnóstico y propuesta, p. 14. Disponible en http://www.sv.undp.org/content/dam/el_salvador/docs/povred/UNDP_SV_IDHES-2013.pdf.

⁴³ Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes. (“CIDEHUM”). (2012, mayo). Desplazamiento Forzado y Necesidades de Protección, generados por nuevas formas de Violencia y Criminalidad en Centroamérica. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8932.pdf?view=1>.

⁴⁴ PNUD. (2013). Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2013. Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013, Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible, Diagnóstico y propuesta, p. 212. Disponible en http://www.sv.undp.org/content/dam/el_salvador/docs/povred/UNDP_SV_IDHES-2013.pdf.

La situación de violencia directa, producto del acoso del que son víctimas por parte de grupos pandilleros, aparece como factor detonante para la huida de niños y adolescentes de El Salvador; es decir, frente a su aparición la decisión de migrar es urgente, tanto para el NNA como para sus familiares. La situación de acoso y amenaza que experimentan los NNA se produce en espacios de interrelación inmediata, el centro escolar y la comunidad.⁴⁵ Una amenaza o altercado con jóvenes pandilleros hace que el inicio del viaje se acelere y hasta se realice de manera repentina. Además, la violencia indirecta, la percepción de inseguridad y la sensación de riesgo constante en el que crece la niñez salvadoreña se constituyen en sí mismos en un factor expulsor poderoso para la migración. Como ya se ha señalado en otros estudios, la violencia generalizada que afronta el país lleva a los NNA a minimizar la exposición a los riesgos que, se les anuncia, enfrentarán en el camino.⁴⁶

2. *Violencia de género*

Existe en El Salvador un cuerpo legal orientado a garantizar el derecho a una vida libre de violencia para las mujeres. Entre esas leyes nacionales destacan: La Ley Contra la Violencia Intrafamiliar, el Código Penal, el Código Procesal Penal, la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia; Ley del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres.

Según datos reportados por el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU),⁴⁷ en el año 2010 cerca de la mitad (44,6%) de la violencia contra las mujeres en las relaciones familiares se concentró en los grupos de edad comprendidos entre los 26 y los 37 años. Al analizar el tipo de violencia en 2010, predominan los casos de violencia psicológica (38,2%), física (22%) y patrimonial. Esa tendencia es similar en el año 2009 y en 2012.

Los homicidios contra las mujeres han tenido un alarmante aumento en la última década. En 2000 se reportaron 193 homicidios de mujeres, cifra que ascendió a 580 para el año 2010.⁴⁸ En 2000, los feminicidios/femicidios representaban un 5,4% del total de homicidios en El Salvador y una década después, en el año 2010, ese porcentaje había ascendido a 14,5%. Small Arms Survey señala a El Salvador como el país que presenta más feminicidios/femicidios, con una tasa

⁴⁵ Procuraduría la Defensa de los Derechos Humanos (“PDDH”). (2013, marzo). Informe especial sobre el impacto de la violencia en los derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador. Disponible en http://www.redlamyc.info/images/stories/INFORME_ESPECIAL-2.pdf.

⁴⁶ Gaborit, M., Zetino Duarte, M., Brioso, L., & Portillo, N. (2012). La esperanza viaja sin visa: Jóvenes y migración indocumentada de El Salvador. Disponible en http://www.unfpa.org.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=545:la-esperanza-viaja-sin-visa&catid=37:nacionales.

⁴⁷ Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (“ISDEMU”). (2011). Segundo informe nacional sobre la situación de violencia contra las mujeres. Disponible en http://www.isdemu.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=137%3Ainformes-nacionales-de-violencia-contra-las-mujeres&Itemid=0&lang=es.

⁴⁸ ISDEMU. (2011). Segundo informe nacional sobre la situación de violencia contra las mujeres. Disponible en http://www.isdemu.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=137%3Ainformes-nacionales-de-violencia-contra-las-mujeres&Itemid=0&lang=es.

promedio de 12 por 100.000 mujeres.⁴⁹ Es alarmante que 1 de cada 4 mujeres asesinadas en el país tengan una edad comprendida entre 0 a 19 años; es decir, son niñas y adolescentes. Este grupo etáreo representó el 27,9% de todos los homicidios cometidos en el 2009, y el 26,6% de los del 2010.⁵⁰

El ISDEMU destaca que entre enero a diciembre de 2011 fueron denunciados un total de 1.552 delitos contra la libertad sexual de mujeres, consistentes en: violaciones, otras agresiones sexuales, estupro y acoso sexual.⁵¹ Del total de esas denuncias, el 42.46% fueron por violación; el 23.39% por otras agresiones sexuales; el 22.81% por acoso sexual y el 11.34% por estupro. Por otro lado, según los datos de la PNC sobre violaciones ocurridas en el año 2011 contra mujeres, el mayor porcentaje fue dirigido contra adolescentes de 12 a 18 años, en un 40.32%, seguido del 27.64% de jóvenes entre 18 a 25 años de edad, posteriormente el 14.26% de mujeres de 25 a 35 años y el 12.68% de mujeres de 35 a 60 años. Aunque los números y porcentajes varían para el año 2012 y 2013, se mantiene el mismo patrón: la mayoría de delitos sexuales registrados han sido cometidos en contra de mujeres pertenecientes al grupo etario de 12 a 18 años, seguida por jóvenes entre 18 a 25 años. Esto ha sido así por lo menos por más de una década.⁵²

Discriminación y feminicidio/femicidio

Declaración de Aracely Bautista Bayona

Abogada salvadoreña, asesora legislativa, especialista en derechos humanos y victimología. Mediadora y notaria especializada en los derechos de las mujeres, leyes de familia, niñez y juventud.

Abril de 2013

Normas patriarcales definen la estructura fundamental sociopolítica de El Salvador y perjudican a las mujeres en cada aspecto de la sociedad Salvadoreña[.] [Una de] las características más arraigadas es el *machismo*, La sociedad acepta y tolera a los hombres quienes castigan violentamente a las mujeres por violar esos papeles de género o por desobedecer a los parientes masculinos. ... [Esas sanciones graves] incluyen el abuso emocional, privación de autonomía [financiera, así como] la violencia física y sexual. ...

⁴⁹ Small Arms Survey (2012, febrero). Femicide: A Global Problem. *Research Notes*, 14. Disponible en http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/H-Research_Notes/SAS-Research-Note-14.pdf.

⁵⁰ ISDEMU. (2011). Segundo informe nacional sobre la situación de violencia contra las mujeres. Disponible en http://www.isdemu.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=137%3Ainformes-nacionales-de-violencia-contra-las-mujeres&Itemid=0&lang=es.

⁵¹ ISDEMU. (2012). Informe Nacional, 2012. Estado y situación de la violencia contra las mujeres. Retrieved from http://www.isdemu.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=137%3Ainformes-nacionales-de-violencia-contra-las-mujeres&Itemid=0&lang=es.

⁵² Gaborit, M., Rodríguez Burgos, M., Santori, A., y Paz Narváez, C. (2003). Más allá de la invisibilidad. Disparidad de género en El Salvador.

La persistencia de feminicidios esta intrínsecamente vinculado a las normas sociales que condonan o permiten la violencia contra mujeres y la impunidad que resulta cuando no se hace cumplir las leyes existentes o los criterios y perfiles de los funcionarios judiciales se paralizan. En mi opinión profesional, aproximadamente el 40% de víctimas de femicidio también eran víctimas de violencia intrafamiliar a quienes el sistema faltó de proteger. ... La policía y los medios de comunicación se refieren a los femicidios regularmente como ‘crímenes de pasión,’ ‘crímenes de celos’, y ‘crímenes relacionados a pandillas’ – [sin] reconocer que estas matanzas son motivadas por un odio visceral hacia las mujeres, y justificadas por normas sociales que aceptan el uso de violencia contra mujeres. . . .

El Salvador es una fuente y punto transitorio en la trata sexual internacional de niñas y mujeres. Los traficantes apuntan a las mujeres - especialmente niñas y mujeres jóvenes quienes son vulnerables a secuestro y desaparición - simplemente porque son mujeres. Redes criminales organizados participando en trata de personas y tráfico de drogas controlan regiones territoriales extensas en El Salvador. En estas áreas, traficantes pueden secuestrar, esconder y transportar fácilmente a las mujeres sin interferencia ... policial. . . .

La Ley Contra Violencia Intrafamiliar (LVI), que ha sido la ley principal dirigiéndose a violencia doméstica contra mujeres desde su promulgación en 1996, ha sido mayormente un fracaso. ... [Si bien] la LVI creo procesos especiales administrativos y judiciales civiles para prevenir violencia doméstica y ayudar a las mujeres a buscar protección de parejas abusivos. ... Sin embargo, oficiales judiciales [valoran] la unidad familiar sobre las necesidades de las víctimas ... , y jueces ejercen presión en las víctimas para que se reconcilien con sus parejas antes de juzgar sus reclamos [de protección]. . . . A los jueces generalmente les faltan entrenamiento sensible a género, ... ⁵³

Dentro de este contexto de violencia de género, junto a las deficiencias en materia de políticas sanitarias—en particular, salud sexual y reproductiva—se verifica en el país una alta tasa de embarazos en niñas y en adolescentes y como consecuencia de ello, un gran número también de madres solteras. Actualmente, la violencia de las pandillas es una de las causas de la muerte de adolescentes embarazadas.

Otra consecuencia del embarazo adolescente es el suicidio: en 2013 hubo 12 muertes maternas en menores de edad; seis de ellas se quitaron la vida. Entre enero y el 30 de abril de 2014, el MINSAL reportó 3 muertes maternas de adolescentes auto-infligidas. El suicidio como causa de muerte materna en adolescentes entre los 15 y 19 años pasó de representar el 14 por ciento en 2006 al 50 por ciento en 2013.

⁵³ Bautista Bayona, A. (2013, 12 de abril). Declaration of Legal Expert on the Situation of Violence Against Women In El Salvador, Aracely Bautista Bayona. Disponible en http://cgrs.uchastings.edu/sites/default/files/Aracely_Bautista_Bayona_Affidavit.pdf.

3. Violencia contra la niñez y la adolescencia

Además de la violencia producto de las maras y del crimen organizado, y otras formas de violencia comunitaria, también influye sustancialmente en la decisión de migrar la violencia en las propias casas, en particular contra las niñas y las adolescentes, y la ocurrencia habitual de casos de abuso sexual, violación e incesto.⁵⁴

Según María Teresa Delgado de Mejía, oficial de protección de la Oficina de UNICEF en El Salvador, la violencia en el país es una epidemia y uno de los aspectos claves es la violencia en el hogar: 7 de cada 10 niños y niñas sufren la violencia física por parte de sus padres. El castigo severo físico, incluso con el uso de objetos contundentes, es común y aceptado. Asimismo, el número de niños y niñas abusados sexualmente es muy alto, según Marlon Montoya, Asesor Nacional de Protección de World Vision en el Salvador. En tanto, la violencia sexual contra niñas (y niños) ocurre mayormente en la propia casa, a manos del padre o del padrastro contra las adolescentes del grupo familiar.⁵⁵ Por supuesto, también existe un alto nivel de violencia psicológica tanto en el hogar como en la escuela.⁵⁶

Según Ana Georgina Ramos de Villalta, Procuradora Adjunta de los Derechos de la Niñez y la Juventud, la sociedad en general y la familia perciben a los NNA como objetos; de allí que el castigo físico como medida disciplinaria sea ampliamente aceptado. Así lo demuestra lo sucedido con la redacción de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA) que, si bien en el Art 38 acepta la posibilidad de “castigo físico moderado”, en su redacción original prohibía en forma absoluta todo tipo de castigo físico. Sin embargo, ese artículo de prohibición se reemplazó por el actual que habilita a ese castigo sin explicar ni dar pautas a que se refiere con “moderado”.

⁵⁴ Véase Camargo M., Abbdel con Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (“ACNUR”). (2014, agosto). Arrancados de Raíz. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9828>; Stinchcomb, D. & Hershberg, E. (2014, November). Unaccompanied Migrant Children from Central America: Context, Causes, and Respones. *Center for Latin American & Latino Studies Working Paper Series*, 7. Disponible en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2524001; Rodríguez Meléndez, R. (2014, 26 de noviembre). Declaration of Dr. Roberto Rodríguez Meléndez, Legal Expert on the Situation of Violence Against Children in El Salvador. Disponible en http://cgrs.uchastings.edu/sites/default/files/Roberto_Rodriguez_Melendez_Affidavit.pdf (report addressing factors that motivate migration including household violence, including sexual violence, abandonment).

⁵⁵ Véase Rodríguez Meléndez, R. (2014, 26 de noviembre). Declaration of Dr. Roberto Rodríguez Meléndez, Legal Expert on the Situation of Violence Against Children in El Salvador. Disponible en http://cgrs.uchastings.edu/sites/default/files/Roberto_Rodriguez_Melendez_Affidavit.pdf.

⁵⁶ Entrevistas a Nori Flores y Viviana Bonilla, Oficina de la Fiscalía General de la República (Unidad de Menores y Mujeres).

Impacto de la violencia en la niñez y la adolescencia

Declaración de Roberto Rodríguez Meléndez

Co-Director, Unidad de Investigación y Docencia del Departamento de Ciencias Jurídicas Universidad Centroamericana José Simeón Cañas

Noviembre de 2014

El Salvador está entre los lugares más peligrosos del mundo en donde pueda vivir una niña, niño, o adolescente. El Salvador es conocido internacionalmente por su alta tasa de violencia, y recientemente por tener la tasa de homicidio de niños más alta del mundo. Esta violencia impacta desproporcionadamente a la adolescencia y la niñez de El Salvador. De acuerdo a un reciente Informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, los adolescentes representan la gran mayoría (92%) de víctimas de homicidio en el país, y las adolescentes y las niñas enfrentan el doble de posibilidades de ser violadas sexualmente en comparación a las mujeres adultas.

...

Las normas patriarcales dominantes en El Salvador son otro factor perjudicial para los [niños], y más aún para las mujeres adolescentes y las niñas. Ya que las mujeres se consideran subordinadas a los hombres, y las niñas y niños subordinados a los adultos, las niñas son particularmente vulnerables al abuso, el cual a menudo es de naturaleza sexual. En un país con una alta tasa de abuso sexual en contra de las mujeres en general, las niñas y las mujeres adolescentes enfrentan una tasa de abuso sexual doblemente más alta que el de las mujeres adultas.”

...

En El Salvador, las violaciones sexuales generalmente ocurren en el mismo hogar. Y, la gran mayoría de los agresores sexuales (90%, de acuerdo al Informe del PDDH) son familiares masculinos cercanos a la niña o niño – tíos, padrinos, padrastros, padres, y abuelos. Ya que estas violaciones ocurren en casa y son perpetradas por miembros de la misma familia, el abuso sexual de las niñas y niños generalmente no es reportado para así proteger a los familiares implicados de cualquier posibilidad – por remota que sea – de enfrentar un juicio penal. A menudo, solamente se visibiliza este abuso cuando la niña o adolescente resulta en estado de gravidez. La joven embarazada, podría enfrentar consecuencias penales serias por provocar la terminación del embarazo, ya que el aborto es penalizado en El Salvador.⁵⁷

⁵⁷ Rodríguez Meléndez, R. (2014, 26 de noviembre). Declaration of Dr. Roberto Rodríguez Meléndez, Legal Expert on the Situation of Violence Against Children in El Salvador. Disponible en http://cgrs.uchastings.edu/sites/default/files/Roberto_Rodriguez_Melendez_Affidavit.pdf.

C. En busca de la reunificación familiar

La decisión de migrar de los NNA salvadoreños se produce, en muchas ocasiones, en el marco de un contexto familiar y comunitario migrante.⁵⁸ Esta determinación se produce como parte de una dinámica relacional en la que se ven envueltos diferentes actores: la familia en los Estados Unidos, la familia en El Salvador, y otras personas significativas para los NNA como amigos y miembros de la comunidad.⁵⁹ La decisión de migrar pocas veces se trata de algo exclusivamente personal por parte de los NNA, y los motivos subyacentes son complejos y compuestos. En efecto, en muchos casos, a la situación de pobreza y privación de derechos sociales básicos, así como las variadas y crecientes formas de violencia, se debe agregar la cuestión de la reunificación familiar. Es decir, la migración de NNA que, además de otros factores, se produce por la necesidad de reunificarse con sus padres—o uno de ellos—quienes ya han migrado con anterioridad.

La niñez salvadoreña se ve envuelta en una dinámica relacional que se mueve en dos latitudes: El Salvador (en el caso de los niños repatriados de Estados Unidos y México) y Estados Unidos. Esta sección se ocupa del movimiento de niños y adolescentes salvadoreños hacia Estados Unidos. Pese a que en algunos casos se detectan algunas divergencias en las características y el momento de la toma de decisión, la migración de los NNA se configura en un proyecto concreto de vida de las familias, que supedita cualquier otro proyecto vital personal o colectivo que los NNA puedan construir en el país. Para las familias, la migración resulta parte de un éxodo que no concluye hasta que la mayoría o todos los miembros del grupo la hayan vivido. Prueba de ello es la percepción generalizada que tiene la niñez de que, con el tiempo, habrá más miembros de su comunidad viviendo en los Estados Unidos que en el cantón de donde son originarios. La migración no aparece en su imaginario únicamente como un proyecto individual o de familia nuclear sino que posee una lógica clara: “las familias se van llevando a las familias”. En este contexto, la socialización que reciben los NNA favorece en ellos y ellas la construcción de un imaginario y una identidad migrante.⁶⁰

Los y las NNA se descubren a sí mismos como parte de este proyecto migrante y lo asumen como su proyecto de vida principal o, por lo menos, como el más cercano, y esta identificación impacta en la construcción de su subjetividad. Un poco más del 70% de los NNA detenidos y retornados desde México tienen en los Estados Unidos uno o más miembros de su familia nuclear. Así, la reunificación familiar aparece como uno de los motivos para tomar la decisión de migrar y enfrenta a los NNA ante una situación que es vivida como dolorosa e incierta. El recuerdo del padre o la madre, y los vínculos a distancia, impregnan el imaginario de la reunificación familiar, pero éste, en algunos casos, tiene un carácter de fantasía y, en otros, está poblado de imprecisiones vitales y sentimientos encontrados. Una joven de 15 años entrevistada en la Estación Migratoria Siglo XXI (Tapachula, México) indicaba que a los 8 años de edad su madre la había dejado y el

⁵⁸ Gaborit, M., Zetino Duarte, M., Brioso, L., & Portillo, N. (2012). La esperanza viaja sin visa: Jóvenes y migración indocumentada de El Salvador. Disponible en http://www.unfpa.org.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=545:la-esperanza-viaja-sin-visa&catid=37:nacionales.

⁵⁹ Ansion, J., Mujica, L., Piras, G. y Villacorta, A.M. (2013). *Redes y maletas. Capital social en familias de migrantes*. Lima: FIUC-PUCP.

⁶⁰ Ansion, J., Mujica, L., Piras, G. y Villacorta, A.M. (2013). *Redes y maletas. Capital social en familias de migrantes*. Lima: FIUC-PUCP. Martín-Baró, 1983.

padre se había marchado cuando ella tenía 7. Manifestaba que ya no se acordaba cómo era vivir con ellos y que eso sería nuevo para ella, su madre y su padre.

Se debe señalar un aspecto especialmente preocupante respecto de la niñez salvadoreña migrante: su ruta se recorre, con mayor frecuencia que antes, acompañada por un coyote o dentro de un sistema de guías desconocido por los padres de los NNA, que no saben quiénes son ni cómo operan. Es justamente este último elemento—el uso del coyotaje—lo que caracteriza a un creciente porcentaje de la migración de la niñez salvadoreña e incrementa su nivel de vulnerabilidad, pues el coyote puede ser, en realidad, parte del sistema complejo de crimen organizado que se dedica al tráfico de personas, la trata u otros delitos.⁶¹

La representación social sobre el coyote o “pollero” se ha modificado en los últimos años, transitando desde un imaginario del “coyote comunitario” o “coyote familiar” al de un sistema de “coyotaje” en donde aparecen diferentes actores y roles. El “coyote familiar” es aquel que se ha llevado a varios miembros de la familia o comunidad, por sus éxitos en los traslados anteriores es confiable y seguro, y acompaña al migrante a lo largo del camino. No obstante, en la actualidad ya no se reconoce al coyote sino que se habla de un “sistema de coyotaje”, cuyas características son justamente las que exponen a la niñez salvadoreña a una mayor vulnerabilidad. El NNA es entregado, en muchos casos, a un sistema de tráfico de personas en el que pasa de guía en guía, de mano en mano, y es percibido como una “mercancía”, lo que favorece un proceso de deshumanización que exacerba su desprotección. En este sistema, el tráfico de personas se mezcla con las otras actividades del crimen organizado: trata de personas, secuestros, trasiego de drogas y otras más escabrosas como el tráfico de órganos.

El costo por el servicio de coyotaje en El Salvador es alto. Los NNA entrevistados reportan que sus familiares han pagado entre 7.000 y 11.000 dólares para que lleguen a Estados Unidos. El costo del viaje depende de las condiciones en que este se produzca: aquellos viajes en los que se ofrece que el NNA no camine o lo haga poco, duerma en hotel y no en el descampado, y viaje de carro en carro, tendrán un mayor costo. Este tipo de viaje es denominado como “viaje especial”. Lo “especial” del viaje difícilmente se materializa, como lo manifiestan algunos NNA retornados, y queda en la imaginación de los padres y/o familiares salvadoreños, los cuales desean que sea así y no tienen una garantía de que efectivamente lo sea. El riesgo que el sistema de coyotaje representa para los y las NNA no es totalmente ajeno para los familiares en los Estados Unidos ni en El Salvador.

Frente a este escenario en donde quien ha sido contratado para proteger la integridad física de los NNA es quien se convierte en un potencial agresor, los familiares deciden enviar al niño o niña en compañía de otro familiar, con el objetivo de garantizar su seguridad tanto física como emocional durante el camino. No obstante esto es una ilusión, porque algunos de esos familiares acompañantes son otros NNA. Si bien uno de cada dos NNA retornados consultados en el estudio viajaba con algún familiar, en la mitad de estos casos el familiar era otro NNA, por lo que no pueden considerarse como NNA acompañados.⁶²

⁶¹ Gaborit, M., Zetino Duarte, M., Brioso, L., & Portillo, N. (2012). La esperanza viaja sin visa: Jóvenes y migración indocumentada de El Salvador. Disponible en http://www.unfpa.org/sv/index.php?option=com_content&view=article&id=545:la-esperanza-viaja-sin-visa&catid=37:nacionales.

⁶² See definition of unaccompanied child, note 2, supra.

En ocasiones, los y las NNA salvadoreños que migran insertos en este sistema de coyotaje también se ven amenazados por otras organizaciones de trata y tráfico de personas que durante el camino los identifican y los capturan (“secuestran”) para luego pedir fuertes cantidades de dinero a su familia en El Salvador o en los Estados Unidos con la promesa de que serán puestos en libertad. Nuevamente, la niñez en tránsito se ve cosificada y percibida como mercancía por estos grupos. Si bien no existen datos exactos de cuántos NNA viajan con y sin coyote, son las niñas quienes con mayor probabilidad serán enviadas por sus familiares utilizando este sistema, lo que incrementa su vulnerabilidad en relación con los niños, pues para el caso de las niñas existe claridad que el mayor riesgo se vincula con el acoso y el abuso sexual.

El viaje que se inicia dentro de este sistema de coyotaje también adquiere un carácter de irreversible. Cuando se hace el contrato con el coyote, se pacta un número de intentos, que son generalmente tres. Es decir, si el niño o la niña es detenido por la migración durante su tránsito hacia los Estados Unidos, el coyote se compromete a intentar llevárselo nuevamente al menos dos veces más. Ellos y ellas se descubren atrapados dentro de un acto contractual en el que en la gran mayoría de los casos, no participaron de su formulación.

Esta modalidad migratoria acrecienta los niveles de vulnerabilidad a la violencia y otros delitos que los NNA ya tenían antes de migrar. La irregularidad de la migración, en buena medida asociada a los crecientes mecanismos de control migratorio de México y Estados Unidos, así como la falta de avenidas para la migración regular a los Estados Unidos por razones de reunificación familiar. Por consiguiente, la irregularidad es un factor clave para comprender el incremento de los riesgos y la violencia contra estos NNA migrantes.

IV. Marco legal e institucional en materia de niñez y migración

El objetivo de esta sección es describir y analizar el marco normativo, institucional y político aplicable al tema de la protección de infancia en El Salvador y también determinar en qué medida la legislación, las políticas y la institucionalidad de infancia y adolescencia resultan eficientes para la protección de los NNA en general, pero también para aquéllos que migran con sus familias o solos y solas, y a los que se quedan en el país de origen mientras que sus padres han migrado.

A. La legislación

El Salvador ha ratificado los principales tratados del sistema de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano, incluyendo la Convención para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. Queda pendiente la ratificación de algunos tratados y protocolos de importancia para la protección de NNA y de las personas migrantes, como los Convenios N° 97 (Convenio sobre los Trabajadores Migrantes) y N° 143 (Convenio sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. Se debe señalar como una especial preocupación la falta de ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra

la Mujer (CEDAW), y el Tercer Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Ambos instrumentos habilitan un Procedimiento presentar casos individuales ante los Comités que supervisan el cumplimiento de ambas convenciones.

En el ámbito doméstico, el marco jurídico salvadoreño cuenta con distintos instrumentos de protección de los derechos de los NNA. Empezando por la Constitución de la República de 1983, en su título II, donde se establecen los derechos y las garantías fundamentales de las personas como el derecho a la vida y a la libertad; es decir, garantías sociales y civiles (Arts. 2 a 70). En el mismo documento se destacan los artículos 34 y 35 en los que se alude al derecho de protección especial, al derecho del menor a vivir en condiciones que permitan alcanzar un desarrollo integral, y a gozar de la protección del Estado.

Existe un nutrido cuerpo de leyes nacionales que, de distintas maneras y con referencia a distintos ámbitos de competencia, igualmente se avocan a la protección de la niñez salvadoreña, a saber: Ley General de Educación (1996); Ley contra la Violencia Intrafamiliar (1996); Código Penal (2007); Ley Penal Juvenil (1994); Ley de Acceso a la Información Pública (2010); Ley de Medicamentos (2012); Ley de Vacunas (2012); Ley General de la Juventud (2012); Ley Especial Integral para una vida libre de violencia (2010); Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la discriminación contra las mujeres (2011); Leyes orgánicas de la PGR, FGR, PNC; Ley de la PDDH; Ley Orgánica Judicial; y Ley Protección, Promoción y Apoyo a la Lactancia Materna (2013). También, debe ser incluido en este listado la LEPINA, así como los reglamentos del sistema de protección: el del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CONNA), y el de las Juntas de Protección de la Niñez y Adolescencia y de la Red de Atención Compartida (RAC), elaborados en el 2012.

La LEPINA se constituye como el marco legislativo fundamental para la protección y promoción de los derechos de NNA, porque adecua la normativa de El Salvador a las obligaciones adoptadas al ratificar la Convención de los Derechos del Niño. Se debe destacar que de acuerdo con la LEPINA todos los NNA nacionales o extranjeros que se encuentren en el territorio salvadoreño son sujetos plenos de derechos (Arts. 5 y 6). La ley explicita en forma extensa los derechos de la infancia y la adolescencia clasificados del siguiente modo: en el Título I, los derechos de supervivencia y crecimiento integral que incluye a la vida y a la salud, seguridad social y medio ambiente; en el Título II, los derechos de protección que incluyen la integridad personal y libertad y la protección de la persona adolescente trabajadora; en el Título III, el derecho al desarrollo, que incluye los derechos a la personalidad y la educación y cultura; y en el Título IV, el derecho de participación.

En cuanto a la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, la LEPINA establece que deberá atender a los siguientes principios (Art. 112):

- Interés superior de NNA
- Prioridad absoluta
- Integralidad en la protección de derechos
- Participación social que incluya a la niñez y la adolescencia
- Igualdad y no discriminación
- Equidad entre los géneros

En materia de legislación migratoria vigente, es preciso subrayar que se encuentra profundamente desfasado, ya que la Ley de Migración (Decreto Legislativo Nro. 2272) fue aprobada en 1958. Sin dudas, su texto tiene poca relación con la realidad y los desafíos de la migración que ingresa, transita o sale del país. Tampoco incluye, claro está, un catálogo de derechos humanos que deberían asegurarse sobre la base de otras normas nacionales e internacionales que rigen en El Salvador, incluyendo la Convención sobre Derechos del Niño.

En atención a ello, se han desarrollado iniciativas para la reforma de la normativa pero hasta ahora sin éxito. Al respecto, es importante señalar que el Comité de la ONU sobre derechos de migrantes y sus familias, recomendó al Estado, en 2014, que adopte las medidas necesarias para que las disposiciones del anteproyecto de ley de migración y extranjería estén de conformidad con la Convención, y lo urge a presentar dicho anteproyecto cuanto antes a la Asamblea Legislativa como iniciativa de ley para su aprobación.⁶³

B. Las instituciones a cargo de la protección de NNA

De la LEPINA se deriva la creación del Sistema Nacional de Protección de la Niñez y la Adolescencia que, siguiendo el artículo 105 de la Ley, se encuentra integrado por las instituciones siguientes: el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA); los Comités Locales de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia; las Juntas de Protección de la Niñez y de la Adolescencia; las Asociaciones de Promoción y Asistencia; el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA); el Órgano Judicial; la Procuraduría General de la República; la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos; y los miembros de la Red de Atención Compartida (RAC).

Otras instancias que forman parte del Sistema de Protección son los Juzgados Especializados de Niñez y Adolescencia, las Juntas de Protección de la Niñez y Adolescencia, y los Comités Locales de Derechos de la Niñez y Adolescencia. También los Juzgados y las Cámaras de Familia, los Juzgados y Cámaras de Menores y de Ejecución de Medidas, las Divisiones de Familia y de Asuntos Juveniles en la Policía Nacional Civil (PNC), y la Procuraduría Adjunta de la Niñez y la Juventud de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

El órgano máximo del CONNA es el Consejo Directivo, integrado por la máxima autoridad de cada una de las siguientes instituciones: (1) los titulares encargados de Seguridad Pública y Justicia, Hacienda, Educación, Trabajo y Previsión Social, y Salud Pública y Asistencia Social, todos del Órgano Ejecutivo; (2) la Procuraduría General de la República; (3) la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador; y (4) cuatro representantes de la sociedad civil elegidos por la Red de Atención Compartida, dos de los cuales deberán pertenecer a organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos.

Si bien la LEPINA ha significado un gran avance en el aspecto normativo de infancia en El Salvador, el Sistema de Protección Integral diseñado para proteger los derechos contenidos en la ley ha sufrido serias demoras en su implementación y ha comprometido su eficacia y la confianza

⁶³ Comm. on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, *Concluding observations on the second periodic report of El Salvador*, 2014, April 2, U.N. Doc. CMW/C/SLV/CO/2 (2014, 2 de mayo).

en el mismo, particularmente en términos de falta de presupuesto. Con el fin de llenar el vacío institucional, la Asamblea Legislativa dictó otro decreto legislativo transitorio, el 581 (6 de enero de 2011), mediante el que se le dieron competencias al ISNA para dictar medidas de protección administrativas mientras no se crearan las Juntas, y hasta el 1 de enero de 2012. En el año 2012 se aceleró el proceso y, finalmente, y en el mes de mayo se tomó juramento a la Directora Ejecutiva del CONNA y se procedió a la elección de los nuevos representantes de la sociedad civil ante el Consejo Directivo.⁶⁴

Otras dificultades se localizan en la falta de capacitación o la reproducción de formas de actuación que no responden a las demandas actuales. Por ejemplo, se considera que, en general, la policía no está capacitada para atender a la NNA y se reportan muchas vulneraciones a derechos propiciadas por agentes policiales. Las personas titulares de los Juzgados de Niñez y de la Cámara poseen una formación predominantemente civilista, tradicionalista, familiarista y con mucho arraigo en los viejos sistemas tutelares, y todo ello parece impedir actuar con un verdadero enfoque centrado en el interés superior de la niñez y adolescencia.

Más allá de las deficiencias en la implementación del sistema, existen otros aspectos vinculados con el modelo de sistema que sustenta jurídicamente la LEPINA. Uno de los aspectos que presenta mayor desafío es la vinculación entre el CONNA—como ente rector de la política nacional y autoridad del sistema—y el ISNA—que es parte del Sistema de Protección, y se encuentra a cargo de la ejecución y atención a través de la red de atención compartida. Existen visiones diferentes respecto del rol que deberían cumplir estas dos instituciones, que tienen autonomía. Además, el ISNA es percibido como una institución que representaba el sistema tutelar en el pasado y que todavía mantiene algunas prácticas que no se adaptan a la perspectiva de la protección integral de la LEPINA.⁶⁵

De manera añadida, y como lo manifiesta Ana Georgina Ramos de Villalta, Procuradora Adjunta de los Derechos de la Niñez y la Juventud, no se ha instalado ninguno de los 262 comités locales que debían crearse. Esta ausencia de los comités locales, en conjunción con la lejanía y el desborde de trabajo que tienen las Junta de protección, hacen que la violación de derechos y la violencia que sufren los NNA pase desapercibida y sin ningún mecanismo de protección por parte del Estado.

Según Roberto Rodríguez Melendez:

Las severas limitaciones fiscales y la debilidad institucional han obstaculizado la implementación efectiva de la LEPINA. La ley ha entrado en vigor lentamente y por etapas y, a la fecha, porciones muy importantes del Sistema de Protección Integral siguen sin implementarse. Aun con su implementación limitada, la ley ha servido para hacer visible la enorme cantidad de daños que los menores salvadoreños enfrentan. Desafortunadamente, también ha tenido serias consecuencias negativas no deseadas ni

⁶⁴ Morlachetti, A. (2013, enero). Sistemas Nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe. Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4040/S2012958_es.pdf?sequence=1.

⁶⁵ Morlachetti, A. (2013, enero). Sistemas Nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe, p. 61. Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4040/S2012958_es.pdf?sequence=1.

previstas, lo cual ha disminuido la confianza del público en la ley, y pone en riesgo los avances logrados hasta el momento y las posibilidades de llenar las lagunas que aún persisten en la protección de los derechos de los niños y niñas.

... la LEPINA sólo requiere la existencia de una Junta por departamento, aunque en el mismo puede haber más de una Junta. Este compromiso afecta de manera significativa a la premisa central de la LEPINA, la cual es brindar a los [NNA] acceso a la protección sin importar en que parte del país estén. [Asimismo], con frecuencia es difícil para los [NNA] tener acceso a las Juntas por sí solos. A pesar [de ello], las Juntas se han visto inundadas con muchos más casos de los que efectivamente pueden manejar. En 2012, con solo 8 de las 15 Juntas de Protección de la Niñez y la Adolescencia previstas funcionando, más de 7,000 denuncias de violaciones a los derechos de los niños fueron recibidas, la mayoría de las cuales describían serios daños a los niños. El número de casos superó con creces la capacidad del sistema, aun cuando en ese momento un estudio reportó que la mayoría de los salvadoreños no habían escuchado de la LEPINA puesto que el CONNA no contaba con presupuesto para promover la ley. En 2013, sólo entre enero y octubre ya se habían recibido más de 8,000 denuncias. Esta inundación del sistema conlleva a un lento procesamiento de los casos, lo cual disminuye la confianza pública en el sistema.⁶⁶

Por otra parte, continúa Rodríguez Meléndez:

Los Comités Locales se deben establecer en cada uno de los 262 municipios de El Salvador; como tal, representan al Sistema de Protección Integral en el nivel más local. Se supone que los Comités Locales también deben informar al CONNA sobre el estado de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en sus municipios, y proporcionar guías a los gobiernos municipales sobre cómo proteger de la mejor manera los derechos de los niños localmente. No obstante, los Comités Locales no pueden resolver casos directamente, por lo que se deben limitar a reportar a las Juntas de Protección, a los Juzgados Especializados, o a la Policía las violaciones a los derechos de los menores de las que tengan conocimiento. ... [De todas maneras], los Comités Locales no han sido establecidos en más que en un número reducido de municipios. Así las cosas, como la Red de Atención Compartida es insuficiente y no existe, en muchas zonas del país, ... no hay ninguna autoridad legal para establecer los Comités Locales.⁶⁷

Ello representa un vacío sustancial en la implementación de la LEPINA.

Las dificultades en la implementación y eficacia del Sistema de Protección Integral que le debería dar vida a la LEPINA afecta seriamente la promoción y la protección de derechos de NNA, así como la posibilidad de prevención de la violación de éstos. De esa manera, tanto la desprotección de los derechos sociales que afectan la salud, educación y posibilidad de un nivel de vida adecuado de los NNA, como la falta de medidas preventivas de la violencia, de protección una vez que la

⁶⁶ Rodríguez Meléndez, R. (2014, 26 de noviembre). Declaration of Dr. Roberto Rodríguez Meléndez, Legal Expert on the Situation of Violence Against Children in El Salvador. Disponible en http://cgrs.uchastings.edu/sites/default/files/Roberto_Rodriguez_Melendez_Affidavit.pdf.

⁶⁷ Rodríguez Meléndez, R. (2014, 26 de noviembre). Declaration of Dr. Roberto Rodríguez Meléndez, Legal Expert on the Situation of Violence Against Children in El Salvador. Disponible en http://cgrs.uchastings.edu/sites/default/files/Roberto_Rodriguez_Melendez_Affidavit.pdf.

violencia es ejercida, y de sanción a los autores de los hechos violentos llevan a la situación ya descrita en este documento: muchos NNA tienen que recurrir a estrategias propias de supervivencia, entre las que se encuentra la decisión de migrar.

Estas graves limitaciones perjudican a los niños y los adolescentes migrantes de múltiples maneras. Para lograr superar estos obstáculos, el Gobierno debe establecer políticas integrales, adecuadas y puntuales que reconozcan las causas de la migración; prestar atención a los niños y los adolescentes cuyos padres han migrado y ejecutar programas eficaces de reintegración, teniendo en cuenta los derechos fundamentales y el desarrollo humano.

El tema de la migración de NNA requiere el abordaje desde una perspectiva de derechos y de género que permita trabajar en forma coordinada para atacar por la raíz las causas y los efectos de la migración. Así, por ejemplo, si las respuestas a la problemática de niñez migrante se elaboran sólo desde una perspectiva que enfatiza exclusivamente la reunificación familiar, dejando de lado la exclusión o la violencia incluso en el propio hogar, entonces será esperable que no se hagan avances sustanciales para evitar la migración irregular.

Sin embargo, en lugar de emprender una iniciativa coordinada, el CONNA ha desarrollado políticas contraproducentes, como procesos sancionatorios pecuniarios con multas de entre \$6.000 (US) a \$12.000 (US) a los padres que envíen de nuevo a sus hijos que han sido deportados de Estados Unidos y México. El intento de culpabilizar a la familia por la migración irregular de sus hijos e hijas hace aparecer al Estado en su función represiva y no en la de protección. Esto evidencia que esta institución aún desconoce gravemente la dinámica de la migración irregular de los NNA y sus verdaderas causas. El CONNA debe dar prioridad a los aspectos estructurales como las causas verdaderas de la migración, los procesos de reintegración de la niñez repatriada, y la búsqueda de medidas de corto y largo plazo sobre la base del interés superior del niño,

C. Protección consular de la niñez migrante. El Consejo para la Protección de Migrantes

En relación con la protección específica de la niñez y la adolescencia migrante, se cuenta con la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, de 2011, que proclama los siguientes principios rectores:

- El respeto a los derechos humanos de la persona migrante, independientemente de su condición migratoria
- La no discriminación
- La obligación de proteger los derechos humanos de las personas salvadoreñas en el extranjero, independientemente de su condición migratoria
- La protección especial a grupos vulnerables que incluyen a la niñez y adolescencia y a la mujer
- El interés superior de la niñez y adolescencia

La ley tiene como ámbito de aplicación al retornado, al migrante y al proceso de reinserción de éstos. Así, crea el Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia (CONMIGRANTES), instancia que es concebida como un organismo interinstitucional con la participación de la sociedad civil y los migrantes. Se trata de una institución de derecho

público, sin fines de lucro, de carácter autónomo, descentralizado, que posee el fin de elaborar, proponer, canalizar y verificar el cumplimiento de la política integral de protección, así también de aquellas políticas relacionadas con los vínculos entre migración y desarrollo.

CONMIGRANTES es un ente de coordinación interinstitucional e intersectorial del Estado y los migrantes salvadoreños. Los esfuerzos de esta institución, aun con un presupuesto deficiente, han sido bastante positivos al posicionar la agenda de la ayuda a los retornados y sus familias en la agenda pública. Sus actuaciones han llenado el vacío producido por la inacción en materia de migración del CONNA, a pesar de que no fue plenamente constituido sino hasta septiembre 2012. Sin embargo, todavía existen graves falencias en la aplicación del marco legislativo tanto de la LEPINA—tal como ya se explicó—como de la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia.

El Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, evaluó durante 2014 las medidas adoptadas por El Salvador para la protección de sus nacionales en México y Estados Unidos, y particularmente los NNA.⁶⁸ Al respecto, subrayó su preocupación por la falta de información sobre las medidas tendientes a una adecuada identificación y a la protección de NNA no acompañados en tránsito, los cuales se encuentran en riesgo de ser víctimas de abusos y violaciones durante la ruta migratoria y, en consecuencia, le recomendó al Estado lo siguiente:

- Fortalezca su cooperación con países de tránsito y destino para asegurar que los migrantes menores de edad no acompañados no sean detenidos por haber ingresado de manera irregular a los países de tránsito y/o destino, que aquellos menores de edad que son acompañados por sus familiares no sean separados de ellos, y que las familias sean alojadas en centros de protección
- Fortalezca su cooperación con países de tránsito y destino para asegurar que los migrantes menores de edad no acompañados que han sido víctimas de delitos reciban una protección adecuada y una atención especializada y adaptada de acuerdo a las necesidades particulares de cada caso
- Fortalezca su cooperación con países de tránsito y destino para que la repatriación de menores de edad no acompañados al Estado parte solamente tenga lugar en aquellos casos en los que la repatriación sea en el mejor interés del niño y previa determinación de que existen condiciones seguras y concretas de atención y custodia al regreso, en el marco de un procedimiento con las debidas garantías
- Tome las medidas necesarias para garantizar que los menores de edad repatriados sean recibidos por sus familiares, así como su reasentamiento e integración duradera en sus comunidades de origen

⁶⁸ Comm. on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, *Concluding observations on the second periodic report of El Salvador*, 2014, April 2, U.N. Doc. CMW/C/SLV/CO/2 (2014, 2 de mayo).

- En los casos de menores salvadoreños cuyos padres han emigrado al exterior, genere políticas de atención, protección y reunificación familiar.⁶⁹

Respecto de la actuación consular, durante mucho tiempo las oficinas consulares salvadoreñas se dedicaron casi exclusivamente a proporcionar servicios consulares “tradicionales” a la comunidad de salvadoreños establecidos en el exterior y a aquellos que transitaban hacia el extranjero. Por servicios consulares “tradicionales” se entienden tres funciones principales: proporcionar documentos de identidad (pasaportes, documentos únicos de identidad y otros), procesar el registro del estado familiar (registrar los cambios familiares de los salvadoreños en el exterior) y hacer las veces de notario para oficializar documentos personales ante las autoridades del país de origen y destino de los migrantes. Además, los cónsules están obligados a ejercer funciones protocolarias y de representación oficial ante las autoridades y el gobierno del país receptor de migrantes. Así, los cónsules y el personal administrativo se especializaron en estas áreas de trabajo y se volvieron, en cierta medida, eficientes e innovadores.

La migración masiva de salvadoreños en las últimas tres décadas y los intensos flujos migratorios en tránsito hacia los Estados Unidos, especialmente de carácter irregular, han complejizado el fenómeno migratorio a la vez que pusieron en evidencia los numerosos y frecuentes peligros que los migrantes enfrentan en el camino. La masacre de 72 migrantes en Tamaulipas en 2010 es el ejemplo más grave de los peligros a los que se enfrentan los migrantes. La situación demandaba una atención consular más efectiva y comprometida con la protección de los derechos de los migrantes en tránsito, que respondiera a los retos que la migración plantea hoy, a la vez que implicaba un aumento de acciones y servicios de carácter humanitario. En la práctica, la matanza de Tamaulipas provocó la decisión de El Salvador de fortalecer su red de consulados en México, así como de establecer nuevas representaciones consulares a lo largo del país —por ejemplo, en Arriaga, la ciudad de donde parte el tren denominado La Bestia.

Meses antes de los sucesos de Tamaulipas, se comenzó a trabajar para la creación de las Agencias Consulares de Protección en el sur de México. Las primeras de ellas se establecieron en aquellos lugares más peligrosos, de manera que estuviesen cerca de las rutas de tránsito y de los migrantes. Estas agencias, aunque continúan ofreciendo servicios consulares tradicionales, tienen ahora cuatro funciones básicas: (1) realizar acciones de defensa y de promoción de los derechos de los migrantes en tránsito; (2) proporcionar servicios de carácter humanitario; (3) facilitar una repatriación digna y respetuosa de los derechos de aquellos capturados por las autoridades mexicanas; y (4) recabar información sobre violaciones de derechos y delitos graves cometidos contra migrantes. En términos operativos, estas nuevas estructuras son pequeñas, flexibles y eficientes en la ejecución de sus funciones, de manera que pueden acomodarse a los cambios de la naturaleza de los flujos migratorios y de sus rutas.

Las funciones y metas de las Agencias Consulares no sólo se definieron a partir de las exigencias del contexto en el que ocurre el tránsito migratorio, sino también por mandato jurídico. La Convención de Viena de Relaciones Consulares establece en los artículos 5 y 36 que los cónsules tienen la obligación de velar por el respeto de los derechos de los nacionales en un país extranjero.

⁶⁹ Comm. on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, *Concluding observations on the second periodic report of El Salvador*, 2014, April 2, U.N. Doc. CMW/C/SLV/CO/2 (2014, 2 de mayo).

Igualmente, la Constitución de la República y la Ley de Servicios Consulares establecen la obligatoriedad del Estado de proteger a los ciudadanos salvadoreños en el exterior. Para llevar a cabo su labor, es necesario que los oficiales consulares cuenten con instrumentos de gestión que les permitan operar de manera estándar y eficiente.

En un principio, las acciones consulares en las nuevas áreas de trabajo estaban condicionadas por la improvisación, la intuición, la buena voluntad y el compromiso personal de los cónsules. Como era de esperarse, los resultados obtenidos eran diversos, difíciles de medir y de convertir en herramientas de planificación y evaluación de las funciones consulares. Cada uno de los cónsules imponía su estilo y sus procedimientos, lo que implicaba que sus acciones eran, en cierta medida, respuestas definidas en el momento según las demandas de servicios, mientras que se privilegiaban los criterios personales a los institucionales. En definitiva, no existía un procedimiento institucional que permitiese tener un rumbo claro y criterios precisos para la actuación consular en el área de defensa de derechos humanos de los migrantes.

Por ello, se determinó la construcción de procedimientos consulares estandarizados. Es decir, el diseño y puesta en marcha de modelos de gestión consular compartidos por todos, que permitiese aclarar los pasos para seguir, los criterios para utilizar, las relaciones y coordinaciones para establecer, los instrumentos para usar y los resultados esperados. Así, el trabajo consular se volvería más eficiente, previsible, medible y estandarizado.

Desde el 2012 se puso en marcha un trabajo intenso y participativo para la elaboración de protocolos de actuación consular, y en consecuencia se han formulado los siguientes:

- Protocolo de Atención a Víctimas de Violación de Derechos Humanos
- Protocolo de Atención a Víctimas de Delitos Graves
- Protocolo para la Localización de Salvadoreños Perdidos en el Tránsito y Lugar de Destino (se ha elaborado, adicionalmente, una guía para la identificación de cuerpos de migrantes fallecidos a través de un banco genético)
- Protocolo para la Atención a Salvadoreños Detenidos en el Sistema Penal
- Protocolo para la Realización de Acciones Humanitarias
- Protocolo para la Atención a Salvadoreños en Proceso de Deportación
- Protocolo para la Repatriación de Niñas, Niños y Adolescentes no Acompañados

En todos estos instrumentos se incluyen datos relativos a: la identificación de la víctima o los salvadoreños que demandan servicios a los consulados; la persona que interpone la demanda (si es pertinente); el lugar donde ocurrió el hecho o la demanda; la identificación de los victimarios (si es pertinente); los datos de contacto de familiares en El Salvador; los procedimientos a seguir según el caso; las relaciones que se deben establecer con autoridades y organizaciones de la sociedad civil locales o nacionales; y los resultados obtenidos. Asimismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha estado trabajando en un sistema informático que permita dar seguimiento a todos los casos registrados en los protocolos de actuación consular de protección.

En definitiva, en este nuevo modelo consular, la protección y de defensa de los derechos de los migrantes constituye el centro del trabajo. Estas áreas son nuevas y desconocidas para la mayoría de los cónsules y no resultan coherentes ni compatibles con el trabajo burocrático y administrativo

del trabajo tradicional de los funcionarios. El diseño y la construcción de instrumentos de gestión (protocolos, manuales, sistemas de base de datos, directrices, etc.) resultan ser claves para que el trabajo sea más eficiente. Ahora los cónsules y los asistentes administrativos de las Agencias Consulares de Protección tienen una guía más clara para efectuar su labor, así como disponen de procedimientos mejor elaborados. Poseen una hoja de ruta que muestra la dirección, las etapas y los pasos que deben seguirse para proporcionar un servicio más sistemático y eficiente, útil para todos los actores involucrados en el proceso.

El desafío actual es hacer que los protocolos sean herramientas útiles para el trabajo consular de protección, así también que los cónsules perciban que facilita su trabajo y responden a las necesidades de los servicios consulares. Para ello hace falta un fuerte trabajo de sensibilización y capacitación de todo el personal de las Agencias Consulares, de manera que pueda vencerse la resistencia a su implementación. Al respecto, el Comité de ONU ha recomendado al Estado que adopte las medidas necesarias para garantizar que sus servicios consulares respondan de manera eficaz a las necesidades de protección de derechos y asistencia de los trabajadores migratorios salvadoreños y sus familiares, entre ellas la asignación de recursos humanos y financieros suficientes y el desarrollo de programas de capacitación permanente sobre la Convención y otros convenios de derechos humanos para funcionarios consulares.⁷⁰

Estas reformas deben incluir mecanismos y herramientas específicas para la protección de los derechos de NNA migrantes en el marco de procedimientos migratorios en México y Estados Unidos. Deben tener en cuenta la prevención o la suspensión de las detenciones de niños y adolescentes y de miembros de sus familias, y deben disponer que las deportaciones no redundan en el interés superior del niño.⁷¹

V. Dificultades y limitaciones de la reintegración de NNA migrantes

Las circunstancias asociadas con la migración irregular de NNA, y las debilidades normativas e institucionales señaladas, afectan muchos de los intentos de reintegrarse a sus familias y comunidades una vez que han sido deportados o repatriados. Las dificultades de reintegración, tanto como en la decisión de viajar de nuevo o no. No obstante, los sentimientos profundos asociados con el ilusión de la reunificación familiar, el sueño de tener un proyecto de vida con derechos y oportunidades, así como el miedo a retornar al mismo lugar de donde salieron los NNA por causa de la violencia, hacen que la reintegración social no sea la opción preferencial de los NNA una vez que han visto su esfuerzo migratorio frustrado y han sido repatriados. Sobre este punto, el Comité de Naciones Unidas también destacó su preocupación por el incremento del número de NNA migrantes no acompañados que han sido repatriados al país y, en particular, por la falta de medidas efectivas que aseguren su reasentamiento y reintegración duradera.⁷²

⁷⁰ Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, *Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de El Salvador*, 2 de abril de 2014, U.N. Doc. CMW/C/SLV/CO/2 (2 de mayo de 2014).

⁷¹ Pueden surgir situaciones en los que sea mejor reunir al niño con su familia en otro país, lo que podría conllevar el retorno del niño en consonancia con su interés superior.

⁷² Comm. on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, *Concluding observations on the second periodic report of El Salvador*, 2014, April 2, U.N. Doc. CMW/C/SLV/CO/2 (2014, 2 de mayo).

El impacto que tiene su desvinculación del sistema educativo en su país de origen, la percepción que de ellos tiene su comunidad, la persistencia de las causas estructurales, la violencia y otros peligros experimentados en el tránsito, y los riesgos de volver al contexto de violencia, apremian al NNA para que revalorice la idea de un segundo o tercer intento, sino más. En realidad, pocos son los NNA que consideran desistir de su idea o intento de migrar de manera indocumentada una vez que son devueltos a El Salvador. En esa revaloración se introducen elementos nuevos (por ejemplo, la deuda adquirida y la presión para tomar medidas para pagarla), y los antiguos se reubican en una escala subjetiva y dinámica de importancia (por ejemplo, cambia el conocimiento y el miedo a los riesgos asociados en la migración, así como el rol y la opinión que se tiene del coyote).

Si bien en lo externo pareciera que las cosas no habrían cambiado mucho con el retorno de la NNA a su comunidad y familia, en realidad se inician procesos más complejos de decisión para volver a migrar que los que emergieron durante la primera decisión. Las dificultades se encuentran en tres niveles: personal, familiar y comunitario que, como círculos concéntricos, expanden su influencia de forma dinámica, bidireccional y recursiva.

A. *Dificultades de índole personal en el proceso de reintegración*

El viaje iniciado e interrumpido hace que el o la NNA tenga que enfrentar los pormenores del proceso migratorio de forma distinta a la anticipada, porque la realidad vivida difiere en aspectos importantes de la realidad anticipada.⁷³ Esta discrepancia entre las expectativas y la realidad de la migración está fundamentada en dos procesos psicológicos interrelacionados: el hecho que las expectativas se basen en representaciones de la realidad y que proyecten inevitablemente las reacciones emocionales a las experiencias (es decir, el “componente afectivo”), y el hecho que el optimismo, con frecuencia, se lleva la mejor parte de las expectativas.⁷⁴

Si bien esta brecha resulta inherente a cualquier decisión tomada, la que se asocia con la migración indocumentada la hace preocupante, pues con frecuencia lo negativo de la experiencia puede incluir experiencias traumáticas y chocar con el optimismo que inicialmente pudo caracterizar la decisión de migrar dada las razones aducidas (reunificación familiar, mejores condiciones de vida, posibilidad de estudiar y de extraerse de la violencia). La realidad habría sido más cruda que la imaginada cuando la NNA inició su viaje. Esto hace que los y las NNA tengan necesidad de procesar lo acontecido, de manera que lo puedan asimilar de forma equilibrada, sensata, con los apoyos emocionales y, si fuera necesario, con profesionales adecuados.

Lamentablemente, el Estado salvadoreño se encuentra ausente en todos los procesos de reintegración, salvo en el puramente legal de registrar la repatriación y facilitar la llegada de los NNA a su familia y comunidad. Cuando el NNA ingresa al país deportado de los Estados Unidos o por conducción terrestre desde México tras un período de detención en la Estación Migratoria Siglo XXI, se registra su ingreso. Con anterioridad, las autoridades consulares notifican a los

⁷³ Klaaren, K. J., Hodges, S. & Wilson, T. D. (1994). Expectation Whirls Me Round: The Role of Affective Expectations on Affective Experiences. In M. S. Clark (Ed.), *Review of Personality and Social Psychology: Emotion and Social Behavior*, 14, pp. 1-31. Newbury Park: Sage.

⁷⁴ Geers, A. L. y Lassiter, G. D. (2002). Effects of Affective Expectations on Affective Experience: The Moderating Role of Optimism-Pessimism. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 28, páginas 1026-1039.

progenitores o tutores de los NNA (en Estados Unidos y/o El Salvador) quienes, previa identificación que acredite su parentesco, reciben al niño o la niña.

En el caso de que exista reincidencia—es decir, que el NNA haya sido deportado más de una vez—el o la NNA es remitido a las autoridades del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA) para que esa institución lo resguarde y puedan hacer la devolución al pariente, mediando advertencias sobre la responsabilidad de la tutela del NNA. A raíz de la entrada en vigor de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia LEPINA, el ISNA—que antes se presentaba para recibir a los NNA en las instalaciones migratorias receptoras de El Salvador—dejó de apersonarse, y el CONNA no lo hizo sino hasta julio de 2014, en el contexto de la llamada “crisis humanitaria”⁷⁵ de la niñez migrante.⁷⁶

No existe ningún programa en El Salvador que obedezca a políticas públicas tendientes a abordar y/o apoyar los procesos de reintegración de la niñez retornada. Dentro del plan estratégico del Vice-Ministerio para Salvadoreños en el Exterior del 2009, por ejemplo, se creó un *Programa de Reinserción de Migrantes Retornados* con el objetivo de fomentar el arraigo y propiciar la reintegración social y productiva de las personas salvadoreñas migrantes retornadas. Para julio de 2014 ese programa, dirigido a personas adultas, permanece inactivo. Llama la atención que, a pesar de que entre 2008 y 2010 la salida irregular del país se ubicó entre los porcentajes más altos de la población atendida por el ISNA—aproximadamente un 17%—el CONNA no consideró oportuno tomar en cuenta este dato al momento de iniciar sus actividades. Más recientemente, a raíz del incremento de NNA no acompañados que llegaron a Estados Unidos, el CONNA se ha visto forzado por primera vez a incorporar el tema de migración en su agenda de trabajo, a lo que hasta entonces se había resistido expresamente.

No existen programas ni normativas o guías de actuación en El Salvador que articulen una visión que permita apoyos adecuados y sostenidos de reinserción después de la repatriación por razón de migración irregular. Por el contrario, se baraja la idea puramente legal y represiva de responsabilizar legalmente a los padres o tutores que autoricen o apoyen la migración irregular de los NNA a su cuidado.⁷⁷

⁷⁵ En la Introducción de este informe hemos indicado nuestras objeciones a la interpretación dada a este concepto por parte del gobierno estadounidense, así como, al contrario, hemos explicado porque estamos ante una crisis regional de derechos humanos, derecho humanitario, desarrollo humano y de derecho de refugiados.

⁷⁶ Cabe destacar, según lo describe Kennedy, que desde 2009 hasta julio de 2014, nadie del ISNA o el CONNA se reunían con los NNA a fin de hacer entrevistas al ser retornados al país, así como la falta de formación de los funcionarios migratorios, y la ausencia de procedimientos para detectar riesgos y abusos que podrían haber sufrido los NNA —antes y durante la migración—. Ello derive en la ubicación automática de los NNA con algún miembro de la familia. Recién a mediados de 2014 el CONNA ha comenzado a realizar entrevistas a NNA repatriados. Sin embargo, esta tarea ha estado particularmente enfocada en disuadir a a NNA de volver a migrar y amenazar con sanciones a los padres en caso que ello suceda. Las entrevistas tampoco preguntan a los NNA sobre si habrían sufrido violencia o abusos, o si fueron sometidos a trata de personas. Kennedy, E. (2014). No Childhood Here, Why Central American Children are Fleeing their Homes. Disponible en http://www.immigrationpolicy.org/sites/default/files/docs/no_childhood_here_why_central_american_children_are_fleeing_their_homes_final.pdf.

⁷⁷ Aguilar, J. (2014, 22 de agosto). Padres de menores migrantes pueden ser sancionados. *La Prensa Gráfica*. Disponible en <http://www.laprensagrafica.com/2014/08/22/padres-de-menores-migrantes-pueden-ser-sancionados>.

B. Dificultades de índole familiar en el proceso de reintegración

Una de las dificultades más escabrosas en el proceso de reintegración son aquellas relacionadas con la familia. Si bien existe una decepción inicial porque el NNA ha sido detenido en su intento de llegar a los Estados Unidos, muy pronto la rutina hace que se inicien procesos de decisión tendientes a un nuevo intento. Es difícil que tanto la familia como los y las NNA abandonen planes que llevan mucho tiempo gestándose, a pesar de que no haya sido posible llegar a los Estados Unidos la primera vez. Más aún, la decisión inicial de marcharse de manera indocumentada incluye la posibilidad de que no se logre llegar en el primer intento. Así, dentro de la dinámica familiar que acompaña el retorno del NNA está la idea de abordar las circunstancias y condiciones en las que se daría un nuevo intento.

Lo expuesto presenta dos consecuencias particularmente preocupantes y que militan en contra de que los NNA puedan encontrar efectivamente un clima familiar favorable para su reintegración. Por un lado, los NNA estarán a menudo sometidos a presiones familiares para que intenten de nuevo el viaje indocumentado, aun cuando no desee hacerlo o, por lo menos, no de manera inmediata. En este proceso es altamente probable que se le reste importancia a los elementos de peligro que pueblan el territorio migrante como estrategia persuasiva. Si la familia ha adquirido deudas en la forma de hipotecas o préstamos a intereses altos, se encontrará urgida para que la situación de suspenso dure lo menos posible. La posibilidad de tener una deuda familiar con posibilidades verdaderas de no poder hacerle frente, así como la persistencia de las causas que conducen a la migración, puede presionar para que se dé un nuevo intento, haciendo el proceso de decisión menos deliberado y brindándole menos atención a los distintos elementos de peligrosidad que existen en el camino.

Por otro lado, esta dinámica pone a la familia de nuevo en contacto con el coyote para hacer efectivo un nuevo intento, sea que esté contemplado en las primeras negociaciones o no. La presión de parte de la familia para una segunda tentativa puede tensar las relaciones con el NNA precisamente cuando, por lo que se ha apuntado anteriormente, se necesita de su apoyo y relaciones positivas para hacer la transición de la repatriación lo menos dolorosa posible. Todo contacto de los NNA con personas del crimen organizado—y la evidencia es cada vez más contundente acerca de que los coyotes y guías constituyen una verdadera red de criminales⁷⁸—pone en peligro su seguridad y bienestar. No hay que olvidar que hacer caso omiso del papel negativo de los coyotes, o aún considerarlos como personas buenas que ayudan a la familia y dignas de confianza en esta difícil decisión, son operaciones cognitivas habituales en la mente de muchos de los migrantes y sus familiares en distintos contextos culturales.⁷⁹

Como se ya se ha apuntado, hay algunos NNA que manifiestan que la razón de marcharse es la violencia y, en particular, el accionar de las pandillas al interior de los centros escolares que intentan reclutarlos o que extorsionan a sus familias para no hacerlo. En estos casos, para poder proteger a los y las NNA, sus familiares pueden explorar dos opciones que los permitan

⁷⁸ García Vásquez, Gaxiola Baquero, & Guajardo, 2007.

⁷⁹ Gaborit, M., Zetino Duarte, M., Briosó, L., & Portillo, N. (2012). La esperanza viaja sin visa: Jóvenes y migración indocumentada de El Salvador. Disponible en http://www.unfpa.org/sv/index.php?option=com_content&view=article&id=545:la-esperanza-viaja-sin-visa&catid=37:nacionales; Salt, J. (2002). Trafficking and human smuggling: A European perspective. *Internacional Migration*, 38, 31-56.

reinsertarse en la vida familiar: la primera es enviar al NNA a vivir con otros familiares en el país para alejarlos del peligro. La segunda opción es buscar, a la brevedad posible, que el NNA se marche por segunda vez. Esto se hace en forma urgente por la dinámica particular de la forma de violencia extrema que ha expulsado a los NNA del país en primer lugar, a través de una decisión, como se ha apuntado ya, cuasi-automática.⁸⁰

C. Dificultades de índole comunitaria en el proceso de reinserción

Pueden citarse las dificultades de índole comunitaria que afectan el proceso de reintegración de los NNA y pueden manifestarse en dos planos: (1) el desajuste que el regreso del NNA tiene con el imaginario migrante de muchos en la comunidad; y (2) las dificultades en retomar su proceso educativo y hacer valer el derecho que tiene todo niño a la educación. Estos dos factores hacen que la repatriación se convierta en un contratiempo o retraso menor, dada la insistencia de los niños y los adolescentes en volver a emprender el viaje a Estados Unidos.

Al regresar los y las NNA a su comunidad de origen, tienen que dar cuenta de su viaje, lo que cumple dos funciones sociales importantes. En primer lugar, el NNA tiene que explicar qué sucedió y qué hará para lograr un proyecto al que comunitariamente se le ve inexorablemente atado. Esta dinámica puede generar dificultades para el NNA retornado pues, hasta cierto punto, le excluye de la opción de permanecer en la comunidad. Su permanencia estaría impregnada de una percepción social de fracaso, o generaría presiones para intentar marcharse de nuevo. El retorno y relato sobre lo acaecido va afianzando su identidad migrante. Más aún, una vez que públicamente se ha afianzado una identidad—migrante, en este caso—se echa a andar toda una coreografía personal que busca esa consistencia entre el futuro y quien piensan los demás de esa persona. Toda vez que esté relativamente confirmada una identidad migrante, la opción de extraerse de ella es más complicada y difícil.

En segundo lugar, las narrativas de los y las NNA retornados alimenta el “sueño americano” para otros miembros de su comunidad que los emularán. Otros NNA derivan de esos relatos e ideas datos sobre cómo hacerle frente a situaciones similares. Los potenciales migrantes en distintos grupos focales señalan que parte de la información que tienen de la vicisitudes del viaje procede de aquellas personas que han retornado, ya sea porque han regresado después de una estancia en el lugar de destino o porque han sido repatriados en ese intento. El reclamar que la narrativa de lo que pasó en el camino se repita en distintos grupos y distintos contextos—además de la parte de curiosidad que pueda existir para los otros—cumple dos funciones interrelacionadas. Por un lado, otros NNA ejercitan fantasiosamente su identidad migrante y, por otro lado y como ya se ha apuntado, el retornado va inconscientemente afianzando esa misma identidad dentro de sí. Los relatos de los retornados alimentan ambos procesos.

En cuanto a la reintegración de los NNA en el sistema educativo, algunos manifiestan que antes de marcharse han conversado con sus profesores para que “les guarden el cupo” en caso de retornar. Cuando la ausencia es relativamente corta, los NNA la explican aduciendo alguna visita familiar de urgencia en otro lugar del país. En este sentido, la sensibilización del cuerpo docente y administrativo del centro escolar puede permitir que los NNA puedan integrarse sin mayores dificultades y aun tener el apoyo psicológico y emocional necesario. El problema, en realidad, se

⁸⁰ Bodenhausen & Todd. (2010).

produce cuando la ausencia es prolongada; en esta segunda circunstancia, es posible que no les sea factible retomar sus estudios donde los dejaron, ya sea porque ha transcurrido mucho tiempo o porque su retorno se da durante los meses de fin de curso.

Por último, la oportunidad de reintegración en la comunidad y/o en la escuela será muy difícil a su regreso, cuando la causa primera de la migración hayan sido la violencia y las extorsiones ejercidas por las pandillas en la propia comunidad e incluso los intentos de reclutamiento dentro de la misma escuela.

V. La situación de NNA migrantes e hijos/as de migrantes residiendo en El Salvador

Aunque El Salvador es principalmente un país de origen, también está recibiendo a cada vez más adultos y NNA migrantes, quienes ingresan mayormente de manera irregular hacia la comunidades ubicadas en la frontera con Honduras. La mayoría de estos NNA ingresan al territorio salvadoreño para realizar tareas agrícolas por un período relativamente corto, urgidos por las condiciones de pobreza que viven en sus lugares de origen o para recibir atención médica puntual en los centros de salud públicos salvadoreños en los pueblos fronterizos. Algunos de estos NNA acompañan a sus padres, y según su edad, para ayudarles en ese tipo de trabajo y en el comercio, sobre todo en La Unión. Si bien, en general, se podría decir que el país no sería hasta la actualidad un país de destino de un número considerable de niñez migrante, en los pueblos fronterizos se pueden localizar NNA hondureños y nicaragüenses que permanecen en el territorio por estancias de trabajo cortas, concluidas las cuales retornan voluntariamente y por sus propios medios a sus países de origen.

Por otro lado, aunque es sabido que NNA no salvadoreños (centroamericanos y sudamericanos, principalmente) transitan por territorio salvadoreño acompañados por coyotes que los llevan a los Estados Unidos, la Dirección de Migración y Extranjería tampoco tiene datos precisos. Al respecto, el Comité de Protección de los Derechos de Trabajadores Migratorios y sus Familiares, lamentó la falta de información estadística sobre los trabajadores migratorios, centroamericanos o extracontinentales en situación irregular en el país.⁸¹ El Comité también manifestó su preocupación por la falta de información con relación a distintos criterios necesarios para la evaluación de la efectiva implementación de la Convención, en particular en lo que respecta a los migrantes en tránsito, las mujeres migrantes, los NNA migrantes no acompañados y los trabajadores migratorios fronterizos y de temporada.

En materia de integración de estos NNA migrantes a la sociedad salvadoreña, así como los niveles de ejercicio de sus derechos, también existe una importante laguna informativa. Aunque la LEPINA garantiza el derecho a la identidad de la niñez de hijos e hijas de inmigrantes y el derecho a su educación, entre otros, su concreción es de difícil cumplimiento dado que se desconoce el número, su ubicación geográfica y el tiempo de permanencia en territorio salvadoreño. En este punto, cabe resaltar que el Comité de Migrantes de la ONU recomendó al Estado intensificar sus esfuerzos para que todos los trabajadores migratorios y sus familiares que se encuentren en su territorio gocen de los derechos reconocidos en la Convención sin discriminación alguna, y que

⁸¹ Comm. on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, *Concluding observations on the second periodic report of El Salvador*, 2014, April 2, U.N. Doc. CMW/C/SLV/CO/2 (2014, 2 de mayo).

sensibilice a las autoridades locales, a los funcionarios que trabajan en el ámbito de la migración y al público en general sobre los derechos de los migrantes y sus familiares y la importancia de la eliminación de la discriminación contra ellos. En concreto, también recomendó tomar medidas efectivas, como la elaboración de programas para garantizar el acceso a servicios de atención médica y el acceso y permanencia en el sistema educativo de los hijos/as de los trabajadores migratorios en situación irregular.⁸²

En síntesis, la situación de NNA de otras nacionalidades en territorio de El Salvador se halla absolutamente invisibilizada, siendo casi nula la información existente al respecto y la bibliografía que aborde y describa cuál es la situación de las personas migrantes en El Salvador como país de destino. A ello cabe agregar lo que ya ha sido explicado respecto del desfase de la legislación migratoria vigente y su falta de disposiciones específicas para la protección de los derechos de los y las migrantes, incluyendo los NNA. De ambos problemas se deriva la ausencia de mecanismos y programas dirigidos a asegurar los derechos de estos niños y niñas.

VI. Conclusiones

El predominio de condiciones de vida adversas en el país de origen constituye una justificación suficiente para ofrecer una explicación general de cualquier proceso migratorio. Éste suele ser el argumento general que predomina en los estudios sobre el tema: son condiciones económicas y objetivas las que incitan a migrar. No obstante, la relación entre factores de riesgo y migración nunca es mecánica ni lineal, y lo es menos aun cuando se habla de migración irregular de NNA. En este caso, a la posible búsqueda de un trabajo digno, de oportunidades educativas, se agregan variadas y crecientes formas de violencia en Centro América y la necesidad de reunificación familiar con padres que hace tiempo se han establecido en los Estados Unidos—quienes buscan y promueven esa reunificación. Nos encontramos ante un entramado de motivaciones complejas en las que se entrecruzan aspiraciones vitales fraguadas psicosocialmente en los NNA, privaciones de derechos básicos que garanticen su desarrollo, y la legítima aspiración a horizontes vitales más amplios que otras personas significativas para esos NNA les muestran, un horizonte en el que puedan estar exentos de la violencia y con posibilidades de ejercer derechos fundamentales.

Si bien el factor familiar y su objetivo de reunificación, así como la consideración de motivaciones compuestas en los NNA para marcharse, añaden complejidad al fenómeno, los factores de riesgo y su complejidad no se agotan aquí. Reflexiones recientes e indicios encontrados en las investigaciones realizadas por el equipo de trabajo muestran que es necesario considerar igualmente aspectos objetivos (causas fundamentales como la economía, la violencia, la pobreza, etc.) y aspectos subjetivos (cuestiones personales como la autonomía, las conexiones familiares, los aspectos psicológicos, etc.) relevantes.⁸³ Entre los aspectos de corte objetivo cabe mencionar la naturaleza cambiante y dinámica del contexto salvadoreño que orilla súbitamente a la

⁸² Comm. on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, *Concluding observations on the second periodic report of El Salvador*, 2014, April 2, U.N. Doc. CMW/C/SLV/CO/2 (2014, 2 de mayo).

⁸³ Gaborit, M., Orellana, C. I., Orellana Sibrián, R. (2014). Migración infantil irregular salvadoreña: reflexiones desde la psicología social. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, 69(736), pp. 55-59. Disponible en http://www.uca.edu.sv/upload_w/20/file/736/3-Mauricio-Gaborit.pdf.

migración, lo que es especialmente cierto en la construcción de la ruta migratoria y el caso de la amenaza de la violencia de pandillas.

Las características y la combinación de factores de riesgo se superponen para instigar un deseo más intenso de migrar e incorporan la influencia compleja de la edad y el género. Es cierto que quienes migran mayoritariamente son niños y jóvenes, pero este dato trasciende la demografía pues supone que, primero, la migración ocurre en momentos de definición de la identidad personal, lo que tendrá consecuencias para la consolidación de una identidad migrante y de cara al enfrentamiento de los riesgos del camino. En segundo lugar, significa que quienes se quedan cuidando al resto, a la casa o supuestamente resguardadas de que “se vayan con cualquiera” o que “ganen ideas”, son las niñas y las jóvenes. En consecuencia, cabe afirmar que la migración irregular remarca y reproduce dinámicas propias de una masculinidad hegemónica.

La evidencia con la que se cuenta muestra que para que un NNA migre de forma irregular son fundamentales factores de riesgo como los siguientes: una planificación elaborada del viaje; la relativización de los riesgos que puede enfrentar en el camino y la creencia de la improbabilidad de que uno mismo puede llegar a sufrir perjuicios en el trayecto; la percepción de un entorno violento e inseguro (no necesariamente haber sido victimizado); contar con una red comunitaria o familiar migrante; y aspirar al llamado “sueño americano”, así como identificarse a sí mismo como un migrante. En suma, con sus excepciones, la ecuación personal que explica que un NNA migre de forma irregular nunca se agota en la realidad difícil que le circunda, y tampoco en la figura abstracta del niño o la niña migrante. Suele existir, cuando menos, el llamado de los suyos en el exterior y una socialización migrante, pero también pesa la vivencia de una realidad dura y cambiante, así como el interjuego de procesos subjetivos que consolidan las condiciones estructurales que los empujan a irse del país.

La migración irregular va cobrando más importancia en las vidas de muchos niños y adolescentes a medida que sienten más el impacto de la exclusión social y la compleja dinámica psicosocial antes mencionada. La exclusión social, que ya es endémica en El Salvador, continuará actuando como un factor expulsor de muchos NNA.

La acción de las pandillas en sus esfuerzos de reclutamiento hace que muchos NNA tengan que salir repentinamente hacia los Estados Unidos, aunque la posibilidad siempre haya estado en el horizonte para muchos de las niñas y los niños. Las amenazas, al final, terminan expulsando a los NNA de sus comunidades, pero éstas no desaparecen con la partida de los NNA; sencillamente quedan en estado de letargo. Cuando los NNA son repatriados, se reactivan y por eso algunos NNA y sus familiares en El Salvador manifiestan que es muy peligroso regresar a la comunidad. En esas circunstancias, un nuevo intento de marcharse se hace imperativo y urgente, aunque no se desee.

Es difícil pensar que en El Salvador la violencia pandilleril disminuya substancialmente, puesto que en los últimos años, por políticas de Estado fallidas, las maras han ido adquiriendo un protagonismo político importante. Las maras o pandillas han sido catapultadas como actores sociales de primer orden, y logran determinar casi unilateralmente el alza o la baja de los homicidios—la expresión más extrema de la violencia social—las extorsiones y otros delitos graves. A medida que las pandillas encuentran en los centros escolares un espacio de actuación

fértil e impune, es previsible que aumente el número de NNA que migran de manera irregular. Para que esa motivación de la migración también disminuya en importancia, se precisaría de una actuación del Estado concertada y a mediano plazo para disminuir la violencia pandilleril en los centros escolares, las comunidades, etc., desde un enfoque transversal e integral de derechos y desarrollo humano.

En cuanto a los marcos legales, se puede concluir que el problema de fondo es su falta de aplicación efectiva. Como suele suceder—y ha ocurrido con el progresivo desborde de inseguridad pública propiciado por las pandillas en los últimos años. Las problemáticas sociales evidencian que lo que vuelve inefectivas a las herramientas legales no es la falta de leyes—que, sin bien son siempre perfectibles, existen, sino la incapacidad de los operadores, la lentitud de los procesos o la dilución de responsabilidad de las instituciones y la falta de previsión adecuada de los fenómenos. Ello, sin perjuicio de la falta de adecuación de la ley de migración, tal como se explicó.

A pesar de la existencia de convenios internacionales y legislación general para atender a los NNA, gran parte del andamiaje institucional y legal más útil y específico para atender a la niñez migrante in El Salvador es extremadamente reciente. La LEPINA apenas tiene un quinquenio de vida, durante el cual hubo un año de moratoria; el Sistema Nacional de Protección de la Niñez y Adolescencia en El Salvador inició sus funciones en 2011; la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia se implementó en 2013; y CONMIGRANTES se estableció a finales de 2012, entre otros ejemplos. Todas estas iniciativas aún se encuentran en fase de implementación y hasta de resolución de conflictos entre las competencias de distintas instancias. Desafortunadamente, también el trágico y dramático fenómeno de la niñez migrante comprueba, una vez más, que en el país se reacciona tarde ante sus problemas más perentorios, cuando éstos se han cronificado tanto que constituyen retos casi insalvables hasta para la mejor de las iniciativas.

Si bien el cuerpo legal nacional más reciente—y, naturalmente, los instrumentos legales internacionales—que atiende el bienestar de los NNA tienen como filosofía inspiradora el interés superior de la niñez, el contexto social, político y económico del país hace que ese enfoque se neutralice. La larga resistencia del CONNA de verse involucrada de manera importante en todos los aspectos y dinámicas que afectan la migración irregular de NNA en el tema de niñez migrante, así como sus tímidas actuaciones asociadas a la asistencia de la niñez deportada, evidencian un escaso entendimiento del fenómeno migratorio dentro de un enfoque de derechos humanos y de interés superior del NNA. Por ejemplo, culpar a los padres de los NNA por la migración irregular de sus hijos e hijas y amenazarles con multas cuantiosas hace desaparecer la responsabilidad del Estado sobre la exclusión social y violencia que se encuentran en la base de ese fenómeno migratorio. Así también, minimiza la fuerza desde el derecho a la reunificación familiar, tanto como el hecho de que los proyectos de vida de los NNA son su construcción social propia y no la de sus padres, aunque éstos jueguen un papel importante.

Puede decirse que la atención puesta en la migración irregular de NNA salvadoreños hacía Estados Unidos es de reciente data, aunque se enmarque en procesos migratorios de larga data. El incremento de la migración de la niñez salvadoreña, observado en la última década a través de los registros de aprehensiones en la frontera sur de Estados Unidos y de las deportaciones desde

México, muestra el alto grado de vulnerabilidad de la niñez migrante y no refleja su magnitud real, que es mucho mayor. Se presta normalmente atención a los y las NNA que viajan no acompañados, pero tales datos no incorporan a aquéllos que son parte del flujo migratorio y viajan con familiares, o a los que logran atravesar la frontera y llegar a su destino, ni a aquéllos que por razones diversas quedan atrapados en tránsito en territorio mexicano.

La reintegración de los NNA repatriados tiene dificultades que se circunscriben a distintas esferas, todas ellas interrelacionadas. En primer lugar, el hecho de que cuando los NNA son deportados sus planes inmediatos consisten con frecuencia en iniciar el viaje de nuevo. Lo hacen debido a varios factores: porque el deseo de la reunificación familiar es muy grande, porque las amenazas de las pandillas en El Salvador se han extendido seriamente, porque la situación de exclusión social en la que se encuentran no les permite construir un proyecto de vida con dignidad y, entre otros factores, porque el trato que se hizo con el coyote incluye dos o tres intentos por la misma suma de dinero, una deuda ya incurrida. Los peligros asociados con la ruta migratoria irregular no tienen un peso determinante en los procesos de decisión de iniciar un nuevo intento.

En segundo lugar, la debilidad institucional del Estado salvadoreño es tan extendida que no tiene programas de reintegración que faciliten y alienten el arraigo de los NNA de tal forma que sus necesidades básicas de salud, educación, seguridad, trabajo y protección se vean atendidas en sus aspectos fundamentales. En tercer lugar, la entidad rectora de velar por el bienestar de los NNA en el país, el CONNA, hasta ahora ha mostrado poca iniciativa dirigida a fortalecer la reintegración de los niños deportados, tanto por limitaciones presupuestarias, por lentitud en su consolidación institucional, como por una visión legalista del fenómeno de la migración irregular de la niñez salvadoreña, aunque esta está comenzando a evolucionar. Finalmente, el impacto que tiene la violencia como detonante de la migración hace que la niñez no pueda retornar a sus lugares de origen, dado que su seguridad física corre peligro por el accionar de las pandillas y otros miembros del crimen organizado. Esta cuarta dificultad hace que la migración ya no sea una opción sino una necesidad de supervivencia.

La protección consular se ha visto potenciada por la legislación de protección a migrantes salvadoreños, así como por el diseño de protocolos para atender a las víctimas, los cuales contienen un claro enfoque de derechos. Sin embargo, ello aún no ha llevado al desarrollo de programas específicos para prevenir abusos en destino, como detenciones y deportaciones arbitrarias, contrarias al interés superior del niño.

En otro orden de cosas, cabe destacar la ausencia de información y mecanismos específicos para la atención de NNA y familias migrantes que residen—temporal o definitivamente—en el país, así como quienes transitan por su territorio con el objetivo de llegar a Estados Unidos. Ello, sumado a un marco jurídico completamente desfasado, conduce a la ausencia de programas de protección de los derechos de NNA migrantes e hijos de migrantes.

Por último, es preciso subrayar que mientras las políticas migratorias mexicana y estadounidense continúen enmarcándose dentro de la política de seguridad nacional y regional, será difícil que el fenómeno de la migración irregular y, sobre todo—la que incluye a los y las NNA—pueda enmarcarse dentro del contexto de los derechos humanos. Además, se continuará propiciando la actuación del crimen organizado que se especializa en el tráfico de personas. Mientras la

migración irregular se criminalice, es decir, que por un lado sea considerada un delito—o mostrada como tal aunque la normativa no lo haga—y se la aborde institucionalmente de esa manera por las autoridades migratorias de los Estados de tránsito y de destino, se desatiendan las causas estructurales, se refuercen los controles que facilitan la actuación del crimen organizado, y se reduzcan las oportunidades para migrar de manera regular, los peligros para los y las migrantes irán en aumento, impactando de manera particular en los niños y niñas, cuyo número aumenta año tras año.

Todas las recomendaciones están incluidas al final de este libro. Para ver la versión completa de las recomendaciones, puede consultar <http://cgrs.uchastings.edu/Ninez-Migracion-DerechosHumanos>.

Capítulo 5 Introducción a los capítulos sobre niños en el contexto de la migración en México – dos fronteras: una sola niñez

Diego Lorente y Gabriela Morales
Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova

I. Introducción

El objetivo de este capítulo es examinar los rasgos y efectos principales de las actuales políticas migratorias, de asilo y de protección de infancia en México, desde una perspectiva de derechos humanos. Este análisis breve y general tiene también el rol de introducir los dos capítulos relativos a los derechos de NNA en el contexto de la migración que ingresa, transita, sale o retorna al país, cuyos focos específicos estarán en la frontera mexicana-guatemalteca y en la frontera con Estados Unidos.

Ambas partes presentan un análisis de la niñez migrante mexicana y extranjera en sus diferentes perfiles y perspectivas, desde lo que podrían ser las diferencias que caracterizan cada contexto, especialmente con base en la nacionalidad y la condición migratoria de los NNA migrantes mexicanos o los centroamericanos. Sin embargo, cuando entramos al análisis del marco jurídico, las políticas públicas y programas que afectan a la protección de la niñez, esas diferencias se diluyen. Es decir, sin perjuicio de las particularidades de la situación existente en las fronteras sur y norte de México, y cómo ello impacta en la vida y derechos de diversas categorías de niños, niñas y adolescentes, es importante notar que una serie de factores comunes determina e influye en ambos contextos de manera similar.

Este capítulo busca precisamente describir estos aspectos generales que afectan a todas estas categorías de NNA en el contexto de la migración en México, sin perjuicio de las especificidades que se identifican en cada frontera, en cada NNA según su nacionalidad, estatus migratorio, origen étnico u otros factores. Así, la primera conclusión común es que las condiciones de vida de los NNA mexicanos que migran o intentan migrar hacia el norte—o cuyos padres migran, sobretodo de manera irregular—los que son retornados desde Estados Unidos; los NNA centroamericanos que habitan o transitan por México, o nacidos en el país de migrantes centroamericanos que residen en el sur del país, está determinada por una privación generalizada de sus derechos humanos.

Estas vulneraciones a sus derechos parten de las mismas raíces, especialmente tres: (1) el abordaje a la migración en México desde una perspectiva de seguridad—nacional y regional; (2) una mirada asistencialista de la niñez, que niega o invisibiliza la condición de sujeto de derecho a todo niño, niña y adolescente; y (3) un contexto de violencia creciente a lo largo del territorio del país que se manifiesta de múltiples formas, tiene un impacto específico y grave en NNA y mujeres, y se consolida a partir de altos niveles de impunidad y corrupción. De estos tres aspectos que dan forma a la política en materia de migración y asilo, la seguridad ciudadana y—de manera complementaria—a la política sobre niñez y adolescencia, se derivan toda una serie de problemas, contradicciones y limitaciones que impactan en la afectación de derechos básicos de NNA en el contexto de la migración.

Por estas razones, el presente capítulo describirá los aspectos normativos, políticos e institucionales que conforman este cuadro general que luego repercute en la situación de la NNA mexicana y extranjera en el contexto de la migración, particularmente en ambas fronteras del país. Se analizará por lo tanto la legislación migratoria, de asilo y de infancia, los programas más relevantes que han sido desarrollados en los últimos años, destacando en cada caso los avances o retrocesos que se han dado, los desafíos, las limitaciones y problemas, siempre desde una perspectiva de derechos. Luego de esta descripción general, dos capítulos están dedicados a examinar en profundidad la situación de diversas categorías de NNA en el marco de la migración y la implementación de dichas políticas en el sur y norte de México.

II. Marco jurídico en materia de niñez, migración y asilo

Analizando a detalle estas coincidencias, tenemos que el marco jurídico que se refiere a la niñez migrante internacional y mexicana se integra por la Convención de los Derechos del Niño en el plano internacional, la Convención de Derechos de Trabajadores Migratorios y sus Familiares, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y, aunque de manera parcial—y relativo a NNA extranjeros—la Ley de Migración y la ley de Refugiados y Protección Complementaria. Algunos acuerdos bilaterales celebrados entre México y otros países de la región—examinados en el capítulo de este libre elaborado por la Universidad Nacional de Lanús—también conforman el marco jurídico vigente en el tema.

Es importante resaltar las novedades acontecidas en este marco jurídico, por lo que pudieran representar de avance o retroceso en la protección integral de la niñez. En los últimos años ha sido modificada, total o parcialmente, toda la normativa vigente en México en los cuatro temas principales que se entrecruzan en esta investigación—niñez, migración, asilo y derechos humanos. Ello incluye una reforma muy importante en materia de derechos humanos en la principal norma del ordenamiento jurídico mexicano, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

El 10 de junio de 2011 se publicó la reforma que introdujo numerosas disposiciones sobre derechos humanos en la CPEUM. No haremos aquí un análisis exhaustivo de los aspectos positivos o negativos de esta importante modificación, tarea que excedería largamente el marco de este libro. Sin embargo, sí interesa destacar de manera particular, algunas cláusulas constitucionales que se han incluido tras la reforma y que deberían incidir directa o indirectamente en la legislación y las prácticas que impactan en los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes, así como en los hijos e hijas de migrantes

En términos generales, es importante destacar en primer lugar que la reforma estableció la jerarquía constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos. Esto supone no sólo la incorporación del contenido de estos pactos a escala constitucional, sino también de los estándares definidos por los órganos especialmente creados para interpretar el alcance de cada una de sus disposiciones, entre ellos los establecidos en la Convención de Derechos del Niño/a de Naciones Unidas. El principio del interés superior del niño, entre otros, es un criterio constitucional de aplicación e interpretación obligatoria.

A. Legislación sobre derechos de niños, niñas y adolescentes

Más allá del texto constitucional y en el ámbito específico de niñez, la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del año 2000, vigente hasta fines de 2014, nace como respuesta ante las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño al gobierno mexicano¹. Durante su vigencia ha sido calificada por las organizaciones expertas en el tema de la infancia como un marco jurídico débil, incapaz de influir de forma determinante en las políticas, programas y prácticas que tienen impacto en el ejercicio de los derechos de la infancia. Aunque la ley era de competencia federal, la materia de infancia se encuentra reservada a las instancias estatales, por lo que la sola enunciación de los derechos no era un marco idóneo para la protección integral. Se requieren necesarios mecanismos y disposiciones que permitan hacer realidad estos derechos en el ámbito local y estatal.

Por todos estos vacíos, desde hace algunos años se ha retomado la idea de la creación de una legislación que cumpla con estos retos. Por ejemplo, desde el Poder Legislativo² constantemente se ha buscado actualizar los diversos aspectos que conformaban la protección de las niñas, niños y adolescentes con base en la ley que desde el año 2000 regía el tema de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Durante la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se han presentado hasta 23 iniciativas para reformar parcialmente la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en diversas materias, así como iniciativas de reforma de otras disposiciones que son necesarias para armonizar la legislación de protección de la niñez. En total se ha propuesto reformar 14 ordenamientos diferentes, para mejorar la legislación relativa a la materia de protección infantil.

Son varios los ámbitos de protección de la niñez que son abordados en estos intentos de reforma, como es el caso del propio seno familiar, la educación, los programas sociales encaminados para su bienestar físico y mental, el ámbito sexual, entre otros. Ello evidencia que todo lo que falta aún por hacer en materia legislativa relativa al ámbito de los derechos y protección hacia los niños y niñas en México.

También se han venido presentando en el seno del Congreso de la República y en el Poder Ejecutivo federal iniciativas que más que reformar parcialmente leyes y disposiciones referidas a la protección de la niñez, buscaban reformar por completo la legislación de infancia. Ninguna de estas iniciativas había prosperado hasta inicios de septiembre 2014 cuando sorpresivamente el Presidente de la República, Lic. Enrique Peña Nieto, presentó por el trámite de urgencia una

¹ Entre las Recomendaciones al Estado mexicano por parte del Comité de los Derechos del Niño, 15 años atrás, cabe mencionar la siguiente: “. . . El Comité reitera su recomendación de que el Estado Parte continúe el proceso de reforma legislativa para velar por que la legislación nacional relacionada con los derechos del niño, en los planos tanto federal como estatal, corresponda plenamente a los principios y disposiciones de la Convención y refleje su carácter holístico...” Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 44 of the Convention, Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Mexico, 22nd Sess., 1999, October 8, ¶ 20, U.N. Doc. CRC/C/15/Add.112. (1999, November 10). Véase también Red por los Derechos de la Infancia en México. (2005, septiembre). *Infancias mexicanas, rostros de la desigualdad*. Disponible en <http://derechosinfancia.org.mx/documentos/reportealternativomexico.pdf>.

² Véase Gamboa Montejano, C., & Valdés Robledo, S., por Dirección de Servicios de Investigación y Análisis. (2014, abril). *NIÑAS Y NIÑOS: Estudio comparativo de las iniciativas a la Ley que Protege sus Derechos, así como de otras relacionadas, presentadas en la LXII Legislatura*. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-34-14.pdf>.

iniciativa de ley en la materia para su estudio por el Congreso, iniciativa que hasta entonces se mantuvo en la opacidad y sin la participación de la sociedad civil.³ Desde su presentación, han sido muchos los intentos de diferentes sectores por mejorar la iniciativa, ante los vacíos que presentaba, los cuales se exponen más adelante con mayor detalle y entre los cuáles brillaba por su ausencia un tratamiento adecuado de la niñez migrante. Fruto de este cabildeo intenso, se lograron incorporar algunas mejoras y la iniciativa de ley fue aprobada a fines de 2014, siendo promulgada el día 3 de diciembre por parte del Poder Ejecutivo, bajo el nombre de Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA).⁴

Este esfuerzo conjunto de incidencia tuvo su reconocimiento en la iniciativa finalmente aprobada por el Congreso y promulgada en diciembre de 2014, cuyo texto ha tenido en consideración diversas propuestas y observaciones realizadas desde la sociedad civil en los temas sobre niñez y migración. En efecto, los esfuerzos del Grupo de Trabajo de Política Migratoria (GTPM), a través de organizaciones que trabajan en temas de infancia y aquellas dedicadas a los derechos de migrantes, permitieron introducir unos cambios importantes a un proyecto (del Poder Ejecutivo) que profundizaba el aspecto securitario y restrictivo de derechos que caracteriza el trato a la niñez en el contexto de la migración.⁵

Así, entre los temas incluidos en la legislación de infancia recientemente aprobada, cabe mencionar, por un lado, que se incluye a todas las categorías de NNA migrantes, tanto acompañados como no acompañados, sean nacionales o extranjeros. También se incluyen principios claves como el interés superior del niño como consideración primordial en todo procedimiento migratorio, con independencia del estatus migratorio del NNA. El artículo 92, por su parte, reconoce una serie de garantías de debido proceso, incluyendo a ser oído y a la asistencia jurídica gratuita.

Se establece también la obligación del DIF (Sistema de Desarrollo Integral de la Familia) de habilitar espacios de alojamiento o albergues para NNA migrantes adecuados a los estándares internacionales aplicables (art. 94, 95) y se prohíbe la devolución, expulsión o retorno de un NNA cuando su vida o integridad física esté en riesgo, o en razón de situaciones de violencia generalizada o violaciones masivas de derechos humanos en el país de origen (aspectos de suma importancia en el contexto mesoamericano). El artículo 97, por su parte, reafirma que la devolución de un NNA sólo puede basarse en su interés superior.

³ Al respecto el Presidente de México señaló en un comunicado de prensa que se "...presentará ante la Cámara de Senadores, como iniciativa de trámite preferente, el proyecto de Ley General para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, en la que se imponen obligaciones a las autoridades federales, estatales y municipales para homologar la protección a los menores, y se regulan con más profundidad sus derechos..." Sitio web México, Presidencia de la República. (2014, 1 de septiembre). Envía el Presidente Peña Nieto al Congreso Iniciativa de ley general para la protección de niñas, niños y adolescentes. Disponible en <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/envia-el-presidente-pena-nieto-al-congreso-iniciativa-de-ley-general-para-la-proteccion-de-ninas-ninos-y-adolescentes/>.

⁴ Véase Decreto por el que se expide la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, Diario Oficial de la Federación [DO], 2014, 4 de diciembre (Mex.). Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5374143&fecha=04/12/2014.

⁵ Véase Estudios Fronterizos.org. (2014, 24 de octubre). Posicionamiento del GTPM, el Foro Migraciones y el COMPA ante la ley general de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Disponible en <http://estudiosfronterizos.org/2014/10/24/foro-migraciones-foro-migraciones/>.

En cuanto a los NNA migrantes mexicanos, la ley establece la obligación de brindar asistencia social y protección consular a quienes se encuentren en el extranjero, particularmente en el marco de procedimientos de repatriación (art. 100). Este deber recae en la Secretaría de Relaciones Exteriores, en coordinación con el DIF y el INM (Instituto Nacional de Migración).

Sin dudas estas cláusulas requieren una serie de reformas complementarias para su plena aplicación, desde una adecuación normativa (por ejemplo, la ley de migración, que se analiza a continuación), a reformas institucionales, presupuestarias y programáticas. Para todo ello, un escollo particular es el cambio de prioridades políticas ya que, como se observa en este capítulo y en los dos que introduce, la perspectiva de seguridad y control atraviesa y afecta toda la política migratoria y de asilo, incluyendo la respuesta que se da al fenómeno de los NNA en el contexto de la migración.

B. Legislación sobre migración y asilo

Si observamos el marco jurídico que afecta en específico a la niñez migrante extranjera, destaca la Ley de Migración de mayo 2011 y su Reglamento de septiembre 2012. La Ley de Migración, la primera como tal en la historia del país, nace en medio de un ambiente que puso en cuestión el compromiso del gobierno mexicano hacia la protección y respeto de los derechos humanos de las personas migrantes, por la violencia generalizada que se vivía en varias zonas del país y los hechos que han constituido violaciones graves a sus derechos humanos, como la masacre de San Fernando, Tamaulipas, acontecida en agosto del 2010.⁶

Al generarse en este contexto, dentro de los principios que sustentan la política migratoria en México y que se enumeran en su artículo segundo de dicha ley, se hace referencia al respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros. Se incluye también el principio de no discriminación y un intento del proceso de especificación al señalar a los grupos en situación de vulnerabilidad, donde se coloca a la niñez migrante.

Sin embargo, tras esta enumeración son visibles numerosas contradicciones que impiden una efectiva protección de la niñez migrante, y de las personas migrantes en general que transitan o viven desde hace años en el país. En primer lugar, se encuentra en tensión con el enfoque securitario que se delinea desde el artículo primero de la citada ley, al mencionar que el objeto de la misma se dará en un marco de preservación de la seguridad nacional. El cual termina de reforzarse con el principio de la política migratoria que hace referencia a la vinculación de la movilidad de las personas con la seguridad y al pugnar por el fortalecimiento de la contribución de la autoridad migratoria a la seguridad pública y fronteriza.

Por lo tanto, aunque esta ley por sí misma es un avance frente a los desafíos que representa en México el fenómeno migratorio en términos generales, pues formalmente contiene varios

⁶ En este gravísimo delito, atribuido a miembros del cártel de drogas Los Zetas, se secuestraron y asesinaron a 72 hombres y mujeres migrantes de México, Centro y Sudamérica. Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2013, 30 de diciembre). Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad en México. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/Informe-Migrantes-Mexico-2013.pdf>. (Describiendo este hecho y otras situaciones que han afectado la vida e integridad física de los y las migrantes.)

estándares en materia de derechos humanos deseables en la materia, tiene importantes limitaciones. Uno de ellos es el rol atribuido al INM en materia de NNA migrantes, ya que sigue siendo la autoridad que decide la detención o eventual canalización al DIF, así como la repatriación. En segundo lugar, porque le sigue dando al INM facultades para privar de la libertad a un niño o niña migrante. Y tercero, porque no reconoce garantías procesales claves para los NNA, en especial no acompañados, como el derecho a un tutor.

El Reglamento de la Ley de migración presenta, por su parte, mayores contradicciones que afectan a los derechos de los NNA migrantes. Cabe señalar también que ha sido elaborado y aprobado sin diálogo con la sociedad civil organizada. En concreto, presenta dos problemas importantes. Por un lado, no incorpora algunos estándares de derechos humanos imprescindibles en la materia, y por otro lado, contempla mecanismos que se oponen a principios básicos de los derechos de NNA. Estas ausencias y contradicciones ponen en evidencia falencias o limitaciones en lo relativo a un enfoque centrado en la Convención del Niño/a, es decir, en la consideración de los NNA como sujetos de derechos.

En los artículos del Reglamento (artículos 141 a 143) referidos a la niñez migrante surgen confusiones, omisiones y errores respecto de lo que supone la determinación del interés superior del NNA en el contexto de la migración no acompañada. Otra falencia grave que se observa en la ley y el reglamento, se refiere a la falta de medidas para garantizar el debido proceso que se ponen en juego en estos casos.

La Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, aprobada en enero de 2011, y su reglamentación, presentan también un carácter ambivalente. Por un lado, incorpora una serie de disposiciones derivadas de la Convención De Ginebra sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y su Protocolo Adicional de 1967, así como estándares desarrollados más recientemente por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y otros órganos internacionales en materia de derecho internacional de refugiados, incluida la definición de persona refugiada recogida en la Declaración de Cartagena de 1984.

La ley garantiza, con carácter de orden público, los principios de no discriminación, interés superior del niño, no sanción por ingreso irregular, unidad familiar y no devolución (artículos 1 y 5 a 9). A su vez, prevé la adopción de las medidas necesarias para garantizar asistencia institucional a los solicitantes de asilo que requieran atención especial, incluyendo entre otras personas en situación de vulnerabilidad a los NNA (artículo 20). El artículo 44 reconoce que “en virtud de las condiciones que presentan los refugiados al salir de su país de origen respecto de los demás extranjeros, deberán recibir las mayores facilidades para el acceso a los derechos y garantías consagradas en la Constitución Política”, incluyendo derechos sociales como la educación y la salud, y el derecho a la reunificación familiar.

A su vez, la ley incluye la promoción de acciones para garantizar el derecho a solicitar asilo, como la capacitación de funcionarios migratorios y servidores públicos involucrados en la materia y la obligación de cualquier autoridad de dar aviso de manera inmediata a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) cuando tuviera conocimiento de la pretensión de una persona extranjera de solicitar asilo (artículos 15, incisos IX y XIII, y 21). Además, reconoce el derecho a recibir información clara, oportuna y gratuita sobre el procedimiento de reconocimiento de la

condición de refugiado, y sobre los derechos inherentes a la misma y los recursos previstos en la ley, y el derecho a contar con un traductor o intérprete (artículos 19 y 40).

Por su parte, el reglamento incluye un capítulo específicamente dedicado a las “Niñas, Niños y Adolescentes no acompañados”, en el que se reconoce el derecho de los NNA a presentar una solicitud de asilo, se establece que estas peticiones deben atenderse de manera prioritaria, y que se deberá determinar su interés superior (artículo 35). Además, se prescribe la necesidad de identificar alternativas de cuidado temporal y se reconoce el derecho a recibir información clara y sencilla sobre el procedimiento y la determinación del interés superior, así como a que se tomen en cuenta las opiniones de los NNA (artículo 36).

Sin embargo, tanto la ley como su reglamento presentan importantes vacíos, que se agravan en su aplicación práctica. Particularmente en lo relativo a los niños y niñas solicitantes de asilo, el nuevo marco normativo presenta lagunas preocupantes. Esto se verifica, con especial intensidad, en cuestiones como garantías de debido proceso y la privación de la libertad durante el procedimiento para la obtención del estatus de refugiado u otra vía de protección complementaria, que se sigue permitiendo.

Finalmente, es necesario destacar en el marco normativo aplicable los acuerdos regionales y bilaterales que han sido aprobados en los últimos años entre por un lado, México y varios países centroamericanos; por el otro, entre México y Estados Unidos; y finalmente, algunos dispositivos regionales diseñados en el marco de la Conferencia Regional de Migración. En todos esos casos, como se describe en el capítulo de este libro elaborado por la Universidad Nacional de Lanús (13), la prioridad de los acuerdos bilaterales y regionales está, antes que en la protección y garantía de derechos de NNA, en el establecimiento de pautas que faciliten la política de deportación de las personas migrantes, entre ellas niños, niñas y adolescentes. El capítulo sobre Frontera Norte (7) atestigua los perjuicios que causan algunos de estos acuerdos, en particular mediante la devolución de NNA mexicanos desde EEUU.

De alguna manera estos instrumentos han ayudado a visibilizar el tema de los niños y niñas en el contexto de la migración, en particular de la niñez migrante no acompañada. Sin embargo, su contenido presenta graves falencias en cuanto a la incorporación de los estándares de derechos humanos al tratamiento de este fenómeno en los planos regional y bilateral, priorizando una perspectiva de control que no sólo excluye garantías procesales y sustantivas básicas, sino que también desatiende las causas estructurales que están detrás de la migración de miles y miles de NNA en Mesoamérica.

C. Legislación sobre trata de personas

Es importante destacar también, aunque brevemente, que en 2012 se aprobó la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos. Esta normativa es relevante para el contexto de NNA migrantes en México, tanto extranjeros como mexicanos con rumbo a Estados Unidos, dado el crecimiento de la trata de niños, niñas y adolescentes, tanto con fines de explotación sexual como laboral en México y Estados Unidos, delito que tiene a los y las migrantes—y en especial, NNA—entre sus principales víctimas.

En este sentido, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), señaló que de “la información suministrada por la Procuraduría General de la República y las Procuradurías y Fiscalías Generales de las entidades federativas, el Instituto Nacional de Migración y el Sistema Nacional del DIF, entre otras instancias, se advierte que el delito de trata afecta de manera muy considerable a niños, niñas y adolescentes. Del total de víctimas reportadas por las autoridades ministeriales, 39.8% eran menores de edad”.⁷ Sin perjuicio de la adopción de un marco legislativo, resulta necesario subrayar dos cuestiones: por un lado, que la ley promulgada en 2012 ha sido objeto de críticas permanentes desde entonces por especialistas en la materia.⁸ Y por el otro, a que la situación en la práctica, así como las deficiencias del marco institucional hasta ahora desarrollado, da cuenta de los enormes desafíos aún existentes.⁹ En este sentido, debe notarse que en abril de 2014 el DIF Nacional informó que en México se estimaba que unos 70 mil NNA eran víctimas de trata de personas.¹⁰

Al respecto, el Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer (CEDAW) expresó su preocupación por la “conexión entre el aumento de los números de desapariciones de mujeres, en particular muchachas, en todo el país y el fenómeno de la trata de personas. Al Comité le preocupa que las víctimas de la trata de personas sean sometidas no solo a la explotación sexual y laboral, sino también que se les obligue a servir, entre otras cosas, como contrabandistas y esclavos sexuales. El Comité reitera su preocupación por la falta de uniformidad en la tipificación como delito de la trata a nivel estatal, y observa con preocupación que la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas no tenga el mandato de dar seguimiento a las denuncias de trata de personas cuando el delito es cometido por grupos de delincuentes organizados. También le preocupa que el Estado parte no tenga un sistema en vigor para registrar los datos desglosados sobre la incidencia de la trata de personas y no haya abordado el problema de las operaciones internas de trata de personas”.¹¹

A fines de 2014 hubo una reforma parcial a la Ley de Trata, a través de la cual se incorporaron algunos principios internacionales como la protección a la vida, a la dignidad humana, la libertad, la seguridad y los derechos de las víctimas. Asimismo, se obliga a todos los Estados a crear refugios, albergues o casas de transición para las víctimas de trata. Sin embargo, algunos aspectos de la reforma fueron severamente cuestionados desde organizaciones dedicadas a esta temática. Entre las críticas, cabe destacar la reforma en la definición del delito de trata de personas, que parecería haber quedado limitado al acto de explotación, dejando de lado todo el proceso de captación, transporte, etc. con el fin de explotación, que precisamente es lo que define el delito

⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). (2013, diciembre). Diagnóstico sobre la Situación de la Trata de Personas en México, p. 135. Disponible en http://www.senado.gob.mx/comisiones/trata_personas/docs/Diagnostico_Trata.pdf.

⁸ Observatorio Latinoamericano sobre Trata y Tráfico de Personas. (2013, 23 de mayo). Observaciones, comentarios y propuestas del Capítulo Mexicano del Observatorio Latinoamericano de Trata y Tráfico de Personas; respecto a la Ley General de Migración y la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a la Víctimas de estos Delitos en México. Disponible en http://www.senado.gob.mx/comisiones/trata_personas/reu/docs/Observatorio_contra_Trata_230513.pdf.

⁹ Véase CNDH, Diagnóstico sobre la Situación de la Trata de Personas en México.

¹⁰ Véase Periódico La Jornada. (2014, 25 de abril). Se estima que en México hay 70 mil niñas y niños víctimas de trata. *La Jornada*. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2014/04/25/sociedad/042n1soc>.

¹¹ Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Mexico, 52nd Sess., 2012, July 9-27, ¶ 20, U.N. Doc. CEDAW/C/MEX/CO/7-8 (2012, July 27). Disponible en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/co/CEDAW-C-MEX-CO-7-8.pdf>.

(aún si la explotación luego no se realiza).¹² Esto podría tener serias repercusiones en la problemática de NNA migrantes que son víctimas de trata en territorio mexicano, con el objetivo de su explotación allí, en el contexto de la frontera con Estados Unidos, o bien en suelo estadounidense.

III. Marco institucional para la protección de la niñez migrante en México: un enfoque securitario, una visión asistencialista, y la ausencia de una adecuada perspectiva de derechos humanos

A. El INM

Uno de los organismos centrales en el abordaje del tema de la niñez en el contexto de la migración en México es el Instituto Nacional de Migración. Sin perjuicio que su función está más centrada en la niñez migrante centroamericana que atraviesa o reside en territorio mexicano, sus acciones tienen incidencia en todo lo relativo a la migración, incluyendo a quienes migran desde México hacia Estados Unidos.

La característica más relevante en relación con el INM es que se trata de un organismo que integra la política de seguridad nacional, destacándose así por sus funciones de control de la movilidad de las personas en México, y por ende, de cualquier medida coercitiva relacionada, incluyendo la detención y deportación de personas migrantes, adultos y NNA. Dado este carácter, y la preeminencia del enfoque securitario de la política migratoria sobre la protección de los derechos humanos y otros objetivos de política pública—u obligaciones normativas, mejor dicho—la actuación del INM tiene un impacto central en los derechos de los NNA migrantes. Esta situación es explicada con mayor detalle en el capítulo elaborado por el CDH Fray Matías de Córdova (6).

Una cuestión ya analizada en el informe “Niñez detenida”, fue la creación al interior del INM de la figura de los oficiales de protección a la infancia (OPI).¹³ Tal como señalábamos entonces, uno de los principales problemas de esta figura, desde su concepción, es que los OPI deberían estar a cargo de la institución de protección integral de la niñez en México y no del Instituto Nacional de Migración. La diferencia en el origen es fundamental, pues ello se traduce en que en la actualidad siguen siendo agentes migratorios a quienes no les corresponde la protección integral de NNA, no tienen competencia para ello, y al contrario, siguen respondiendo a la institución a cargo del control migratorio, incluyendo la detención y deportación de migrantes (adultos y niños).

Por el objetivo que persigue la institución a la que pertenecen y la lógica aplicada en la política migratoria mexicana de control, detención y deportación, resulta incoherente pensar en la aplicación del interés superior de la niñez (DIS) a través de los OPI, si el objetivo institucional último es la deportación (mal llamada repatriación asistida). Difícilmente están en condiciones de ofrecer alternativas intermedias, pues los plazos que emplea el Instituto Nacional de Migración se adecuan a ese objetivo de la repatriación, en donde no existe cabida de una evaluación seria y

¹² Véase Ulloa Ziáurriz, T. (2014, 23 de diciembre). Lo que la Cámara de Diputados arruinó en la Ley de Trata. *Cimacnoticias*. Disponible en <http://www.cimacnoticias.com.mx/node/68476>.

¹³ Ceriani Cernadas, P., coord. (2012, septiembre). *Niñez detenida: los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes migrantes en la frontera México-Guatemala. Diagnóstico y propuestas para pasar del control migratorio a la protección integral de la niñez.*

concisa, y donde no se garantiza la participación y el derecho a ser oído del niño, niña o adolescente, pese a tratarse de un derecho fundamental.

La formación del personal del INM, tanto en general como en materia de derechos humanos en particular, también es una cuestión preocupante. Al respecto, en el Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración, “Hacia un Sistema de Rendición de Cuentas en pro de los Derechos de las Personas Migrantes en México”, elaborado por el Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE), se subrayó lo siguiente:

Hasta la fecha, el INM carece tanto de una academia de formación migratoria, como de un programa de formación inicial. Por consiguiente, no se le instruye al personal, antes de ingresar al servicio, sino que luego de la contratación se le da una inducción al Instituto y se le ofrecen capacitaciones en distintos temas. Asimismo, no están bien definidos los criterios para acceder a los cursos de capacitación... la falta de formación, así como las actuales deficiencias en las capacitaciones, constituyen algunas de las debilidades más graves que aquejan al INM. Derivado de lo anterior, el Instituto no ha logrado desarrollar una cultura de derechos humanos, ni una cultura organizacional que refleje los estándares profesionales y éticos más altos . .

. .¹⁴

Esta situación en el Instituto y su personal, tiene que ver en las prioridades que existen hacia el interior del mismo, o mejor dicho, en la legislación vigente que define la política migratoria como un elemento central de la política de seguridad nacional. Ejemplo de ello es también la forma en que se distribuye la materia presupuestal. La mayor parte del presupuesto se destina a actividades de control y vigilancia del Instituto, como lo destaca en su estudio publicado el año pasado el Centro de Análisis e Investigación FUNDAR, que al respecto señalaba que “en el 2011, el Instituto Nacional de Migración (INM) gastó poco más de 2,943 millones de pesos (mdp) . . . La mayor parte de estos recursos, 2,360 mdp (82% del total) se canalizaron a actividades relacionadas con la gestión y el control migratorio . . . ”.¹⁵

B. El sistema DIF

A las deficiencias y vacíos que presentaba hasta fines de 2014 el marco jurídico en materia de protección de los derechos la niñez, se debe agregar las propias debilidades y contradicciones del andamiaje institucional existente. Los problemas principales son dos: por un lado, el actual Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (Sistema DIF) nace desde una óptica asistencialista, dirigido a ciertos sectores de la población que se encuentran en situaciones de especial vulnerabilidad, y no como una institución dedicada a la niñez y adolescencia en su

¹⁴ El Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde) & Wolf, S. (Coord.). (2013). Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración: Hacia un Sistema de Rendición de Cuentas en pro de los Derechos de las Personas Migrantes en México, p. 364. Disponible en http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2013/09/R_E_Diagn%C3%B3stico_INM_final.pdf.

¹⁵ Fundar, Centro de Análisis e Investigación & Córdova Alcaez, R. (Coord.). (2013). Una mirada al presupuesto del Instituto Nacional de Migración: ¿Dónde estuvieron sus prioridades durante 2011? p. 8. Disponible en <http://fundar.org.mx/una-mirada-al-presupuesto-del-instituto-nacional-de-migracion-donde-estuvieron-sus-prioridades-durante-2011/#.VLw48WTF9H2>.

totalidad, con inclusión de los estándares internacionales de protección integral en línea con la Convención sobre Derechos del Niño.¹⁶

Esta perspectiva afecta todas las políticas y prácticas relativas a NNA en el contexto de la migración en México, tanto a NNA migrantes centroamericanos que atraviesan el territorio o residen allí, como los mexicanos que migran hacia el norte o son retornados por Estados Unidos a través de la frontera, los que podrían migrar debido a las causas estructurales (en especial, privación de derechos básicos y contexto creciente de violencia social, institucional, de género e intra-familiar), y también los NNA mexicanos cuyos padres han migrado. El corolario es, por un lado, que no se pueden evitar o revertir ciertas vulneraciones de derechos a NNA—por ejemplo, al ser devueltos irregularmente desde Estados Unidos—y por el otro, que se violan otros derechos precisamente por ese enfoque inadecuado—por ejemplo, al detener y repatriar NNA hacia Centro América sin un debido proceso y sin considerar el interés superior del niño.

Por el otro, tal como se explica en el punto C sobre la articulación entre INM y DIF, así como en el capítulo referido a la niñez migrante en la frontera sur de México (6), es preciso destacar que la tarea del DIF en materia de protección de los derechos de los NNA migrantes está severamente condicionada por la preeminencia que se da a la política de control migratorio. Este orden de prioridades está en el centro de los abusos más graves a los derechos de NNA migrantes, tanto si ello se debe al accionar directo de organismos del Estado como al contexto en el que actúa el crimen organizado.

A pesar de sus limitantes, el Sistema Nacional DIF, junto con los sistemas DIF de cada estado de la República, han ido incluyendo en sus programas la atención de la niñez migrante. A tal fin, elaboró la Estrategia de prevención y atención de niñas, niños y adolescentes migrantes y repatriados no acompañados, cuyo objetivo general era: “conjuntar esfuerzos y acciones entre las instancias de los tres órdenes de gobierno, instituciones públicas, privadas y organismos de la sociedad civil nacionales e internacionales, con el fin de prevenir y atender las necesidades de los niños, niñas y adolescentes migrantes y repatriados que viajan solos y las problemáticas colaterales a que están expuestos, así como promover acciones coordinadas de protección y contención familiar y comunitaria”.¹⁷

En los últimos años, tras la entrada en vigor de la Ley de Migración y su Reglamento, que en principio trasladaba la responsabilidad de la niñez migrante y solicitante de asilo al DIF, ha habido algunos cambios, todos limitados, entre otros factores, por la falta de presupuesto y, en especial, por la visión asistencialista, sin enfoque intercultural y sin perspectiva de derechos que presentan los programas, objetivos, líneas de acción y competencias del DIF. Un último avance, todavía sin finalizar ni publicar, ha sido la elaboración del Protocolo de Atención a Niñas, Niños y

¹⁶ Ceriani Cernadas, P., coord. (2012, septiembre). Niñez detenida: los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes migrantes en la frontera México-Guatemala. Diagnóstico y propuestas para pasar del control migratorio a la protección integral de la niñez.

¹⁷ Véase DIF Nacional, Gobierno de México. (2012, febrero). Estrategia de Prevención y Atención de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/sitios/Observaciones/5/Anexo_8.pdf.

Adolescentes migrantes no acompañados/as y separados/as,¹⁸ donde se intentó plasmar los procedimientos específicos de atención que requieren estos niños/as en albergues y otras instalaciones del DIF donde se les aloja.

En otro orden de ideas, es importante dedicar unas líneas al marco institucional en materia de protección a NNA en relación con las múltiples formas de violencia a las cuales son víctimas. Hacemos referencia, por un lado, a las violencias contra NNA de nacionalidad mexicana, en tanto una de las causas más importantes para que ellos y/o su padre o madre se vean forzados a salir del país. Y por el otro, a NNA migrantes (nacionales y extranjeros) que sufren diferentes abusos en su tránsito por territorio mexicano, principalmente por actores del crimen organizado, en ocasiones en connivencia con fuerzas de seguridad pública.

El actor por excelencia que aumenta el riesgo en estas zonas ha sido el crimen organizado, donde el gobierno mexicano no ha hecho frente de una forma que restablezca el estado de derecho perdido en las zonas fronterizas. En todo caso erróneamente se ha implementado una política de militarización de buena parte del territorio, incluyendo las zonas fronterizas. En este contexto de violencia creciente en el país, tampoco existen programas específicos dirigidos a proteger a la niñez migrante (nacional y mexicana) en tránsito en el territorio, que incluya no sólo medidas de prevención de esos riesgos como de protección integral a las víctimas. El foco prioritario en el control de migrantes extranjeros, así como de facilitar—en acuerdo con Estados Unidos—la repatriación de NNA mexicanos, obstaculiza severamente un abordaje adecuado a este contexto de violencia.

Al respecto, es preciso subrayar que el Comité de la CEDAW ha destacado no sólo el contexto generalizado de violencia contra las adolescentes y las mujeres adultas que existe en el país, sino también los efectos negativos del enfoque exclusivamente securitario adoptado por el Estado para enfrentar al crimen organizado y su impacto en dejar impunes esas formas de violencia e invisibilizar otras modalidades de violencia que afectan a la sociedad, como la violencia intrafamiliar. En particular, señaló su preocupación porque:

la estrategia de seguridad pública para luchar contra la delincuencia organizada, combinada con la impunidad y corrupción persistentes, haya contribuido a la intensificación de unas pautas ya existentes de discriminación y violencia generalizadas contra las mujeres en el Estado parte, basadas en actitudes patriarcales, y a minimizar este fenómeno y hacerlo invisible. Al Comité le preocupa que las mujeres y las muchachas se vean sometidas a unos niveles cada vez mayores y a diferentes tipos de violencia por motivos de género como la violencia doméstica, desapariciones forzadas, torturas y asesinatos, en particular el feminicidio, por agentes estatales, incluidos funcionarios encargados de hacer

¹⁸ Véase Ministerio Público de la Defensa, México. Protocolo para los Niños No Acompañados o Separados de sus Familias en Busca de Asilo. Disponible en <http://www.mpd.gov.ar/articulo/index/articulo/protocolo-para-los-ni-os-no-acompa-ados-o-separados-de-sus-familias-en-busca-de-asilo-953>.

cumplir la ley y fuerzas de seguridad, así como por agentes no estatales como grupos de delincuentes organizados.¹⁹

Con base en estas conclusiones, el Comité exhortó al Estado mexicano a lo siguiente:

a) Revisar su estrategia de seguridad pública para la lucha contra la delincuencia organizada a fin de adaptarla a sus obligaciones internacionales de derechos humanos, incluida la Convención, y poner fin a los altos niveles de inseguridad y violencia en el país, que afectan de forma desproporcionada a las mujeres y las muchachas; b) Invertir los efectos negativos de esta estrategia para las mujeres y las muchachas y cumplir sus obligaciones de diligencia debida para prevenir la violencia contra las mujeres, incluida la violencia doméstica, las desapariciones forzadas, las torturas y los asesinatos, en particular el feminicidio; investigar, enjuiciar y sancionar a los autores de delitos, ya sean entidades estatales o no estatales, y proporcionar reparación a las mujeres que hayan sido víctimas de la violencia, independientemente del contexto y de los presuntos responsables; c) Impartir capacitación sistemática en materia de derechos humanos, en particular sobre los derechos de la mujer, a todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, a las fuerzas del ejército y la armada que participan en operaciones en el contexto de la estrategia de seguridad pública y establecer y hacer cumplir un código estricto de conducta a fin de garantizar de modo efectivo el respeto de los derechos humanos; d) Adoptar todas las medidas necesarias para establecer un sistema estándar para la reunión periódica de datos estadísticos sobre la violencia contra la mujer²⁰

C. La articulación entre DIF, INM y otros actores

En el ámbito de la necesaria articulación entre diferentes organismos del Estado en la temática de la niñez migrante, una medida para destacar fue la creación en marzo de 2007 de la Mesa de Diálogo Interinstitucional sobre NNA y Mujeres Migrantes, integrada por diversos organismos públicos, agencias internacionales y la presencia esporádica—sólo por invitaciones ocasionales y discrecionales—de organizaciones de la sociedad civil (pese a que en su acta constitutiva la sociedad civil debía ser parte estable de esta Mesa). Desde ese espacio se han promovido iniciativas referidas a la situación de la niñez migrante.

Hubo algunos resultados—aunque bien limitados—de este primer intento de articulación. Entre ellos, el diseño del Modelo para la protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes y repatriados no acompañados. A su vez, se concibió la creación, dentro del INM, de OPI, y a partir de convenios entre el DIF y el INM, la instalación de los *Módulos de Atención para Menores Migrantes en las Estaciones Migratorias* (MAEM). De todas maneras, estos dos

¹⁹ Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Mexico, 52nd Sess., 2012, July 9-27, ¶ 20, U.N. Doc. CEDAW/C/MEX/CO/7-8 (2012, July 27). Disponible en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/co/CEDAW-C-MEX-CO-7-8.pdf>.

²⁰ Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Mexico, 52nd Sess., 2012, July 9-27, ¶ 20, U.N. Doc. CEDAW/C/MEX/CO/7-8 (2012, July 27). Disponible en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/co/CEDAW-C-MEX-CO-7-8.pdf>.

mecanismos presentan importantes déficits en términos de derechos humanos, tal como hemos explicado en detalle en otros informes.²¹ Finalmente, cabe destacar la elaboración, en 2011, del *Manual de Referencia del Modelo de Protección de los NNA Migrantes no Acompañados*, que contemplaba una serie de propuestas que de implementarse debida e integralmente, podrían haber supuesto un cambio significativo en el tratamiento de este fenómeno, pero que sin embargo hasta el momento no fue implementado.

Desde el cambio del gobierno federal tras las elecciones presidenciales del 2012, esta Mesa no volvió a reunirse hasta la segunda mitad de 2014. La llamada “crisis” de la niñez migrante, promovida desde Estados Unidos,²² llevó al nuevo gobierno federal a convocar la Mesa, con la participación más activa de organizaciones de la sociedad civil. Dos han sido las reuniones hasta fines de 2014, donde no se ha avanzado en acuerdos ni en la adopción de medidas concretas a favor de la protección integral de la niñez migrante.

Otra novedad en 2014 ha sido el anuncio de la apertura de albergues en el estado de Chiapas para la atención de esta niñez. De todas maneras, es importante hacer al menos dos observaciones. Por un lado, tal como han constatado organizaciones como el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, a través del monitoreo que realizan a uno de ellos, que las niñas, niños y adolescentes viven situaciones similares a las que les suceden en las Estaciones Migratorias, sin perjuicio del importante paso que supone que los NNA no estén detenidos bajo la órbita del INM. No acceden a una alimentación adecuada respecto de las cantidades, al ser albergues de puertas cerradas los efectos de los centros de detención son similares, la desinformación que presentan la niñez y adolescencia genera mayor estrés y ansiedad.

Por el otro, como lo acreditan las estadísticas oficiales, la amplísima mayoría de los NNA migrantes detenidos en territorio mexicano, son llevados a las Estaciones Migratorias como paso previo a su repatriación.

D. El rol consular

La institucionalidad en materia de protección consular es otro de los aspectos a examinar. En tal sentido, las propuestas de la sociedad civil han estado encaminadas no sólo a lograr la reforma de la normativa migratoria y hacerla más protectora, sino también a reforzar la acción de otro actor fundamental para la protección de la niñez migrante, como son los Consulados de México en el exterior y de los países de Centroamérica en México. México se ha jactado de la extensa red consular²³ con la que cuenta en el país vecino, pero se tienen serias críticas sobre la importancia que tiene el área de protección consular con respecto al resto de áreas de los consulados, esto se

²¹ Ceriani Cernadas, P., coord. (2012, septiembre). *Niñez detenida: los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes migrantes en la frontera México-Guatemala. Diagnóstico y propuestas para pasar del control migratorio a la protección integral de la niñez.*

²² Véase en la Introducción de este libro nuestra observación crítica sobre la forma en que se describió y respondió al incremento de NNA no acompañados que arribaron a Estados Unidos en 2014, así como sobre las características de la verdadera crisis que existe en la región respecto de la niñez y la migración: una crisis integral y regional de derechos humanos, desarrollo humano, derecho humanitario y derecho de refugiados.

²³ Actualmente existen más de 142 representaciones consulares de México en el exterior. Véase Secretaría de Relaciones Exteriores, México. *Consulados de México en el Exterior.* Disponible en <http://www.sre.gob.mx/images/stories/infografias/consul/consulado.html>.

refleja en el personal adscrito en dichas áreas, el presupuesto que se destina a la misma y la cualificación del personal que las conforma.

La política exterior mexicana respecto del tema de la protección integral resulta tibia, ya que cuando se han presentado graves violaciones a los derechos humanos de niñez y adolescencia mexicana, ha sido muy débil la interpelación que realiza el gobierno mexicano ante el estadounidense, se reduce a la presentación de extrañamientos por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y no así de una demanda a la altura de las circunstancias, el dialogo entre ambos países se caracteriza por el desequilibrio en las demandas y acciones que se toman en cuenta por uno u otro país.

Asimismo, el papel de los consulados en México, sobre todo los Centroamericanos, deja también mucho que desear. El principal problema está en la ausencia de políticas y mecanismos específicamente dirigidos a la protección de los derechos de NNA migrantes, en especial en lo relativo a las prácticas generalizadas de detención y repatriación sin garantías y sin considerar el principio del interés superior del niño. Así, a las deficiencias generales en materia presupuestaria y recursos humanos, se le agrega la falta de personal capacitado en derechos humanos, y puntualmente en derechos del NNA. De ahí que sus prácticas—tal como se evidencia en el capítulo elaborado por el Fray Matías de Córdova (6) y los capítulos de Honduras, El Salvador y Guatemala (3-5)—están focalizadas en un acompañamiento administrativo de las decisiones adoptadas por autoridades mexicanas, antes que a asegurar el respeto a los derechos y garantías de los NNA.

IV. Reflexiones finales

Los capítulos sobre la niñez en el contexto de la migración en México dan cuenta de la magnitud de los retos que caracterizan a este tema, y especialmente debido a dos motivos: por un lado, las propias modalidades de este fenómeno, que incluye numerosas categorías de NNA en especial situación de vulnerabilidad. El contexto en México, particularmente en materia de diversas formas de violencia—directa e indirecta—contra NNA, es cada vez más determinante en todos los aspectos ligados a la migración de NNA—de violencia y privación de derechos básicos- impacta especialmente en NNA que migran a través del territorio—sean NNA extranjeros o mexicanos-, así como en las causas que conllevan a la movilidad de NNA mexicanos hacia Estados Unidos, o incluso en el reinicio de esa migración con posterioridad a ser devueltos desde EEUU.

El otro aspecto que determina la magnitud y gravedad de estos desafíos está en las políticas y prácticas que se implementan en este contexto. Esto se verifica en muchos niveles, de los cuales cabe destacar al menos tres, que serán examinadas con mayor detalle en los dos capítulos que siguen: (1) las deficiencias y limitaciones de la protección integral de la infancia, en especial en cuanto a asegurar el derecho al desarrollo, a un nivel de vida adecuado, a la no discriminación, y a una vida digna exenta de toda forma de violencia; (2) el abordaje asistencialista que impide el diseño de políticas de protección integral; y (3) la preeminencia de los objetivos de control migratorio por sobre la protección de los derechos de los NNA.

Todas las recomendaciones están incluidas al final de este libro. Para ver la versión completa de las recomendaciones, puede consultar <http://cgrs.uchastings.edu/Ninez-Migracion-DerechosHumanos>.

Capítulo 6 México: frontera sur

Aldo Ledón Pereyra, Diego Lorente Pérez de Eulate, Santiago Martínez Junco, Gabriela Morales Gracia, Carolina Rivera Farfán, María de Lourdes Rosas Aguilar, y Melissa Vertiz
Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba¹

I. Introducción

El presente capítulo hace referencia a las diferentes situaciones de la niñez que se vinculan con la migración de una manera o de otra en la frontera sur mexicana; específicamente en el Estado de Chiapas, fronterizo con Guatemala. Esta relación se presenta de manera particular, con una migración forzada por una variedad de razones sociales, económicas, culturales y políticas, las cuales están entrelazadas unas con otras de manera generalizada y estructural.

El capítulo analiza las significativas falencias de las políticas implementadas por México en materia de niñez migrante, principalmente debido a que se prioriza el control migratorio por sobre la protección y garantía de los derechos de NNA en el contexto de la migración. Ello conlleva la vulneración de numerosos derechos humanos, incluyendo las garantías de debido proceso, el derecho al asilo, al desarrollo humano digno y sin violencia, entre muchos otros. Las políticas y programas de protección de la niñez y la adolescencia, además de su debilidad y su carácter asistencialista, se destacan por la limitada—y a veces nula—atención de NNA afectados por la migración. Este capítulo también examina los déficits en relación con las políticas a nivel estatal que se implementan en Chiapas en materia de protección de NNA migrantes y/o hijos e hijas de migrantes. La afectación a su derecho a un nivel de vida adecuado, a la identidad y el acceso a la salud son algunas de las privaciones a derechos que se destacan en este contexto.

Para su descripción y el análisis de sus problemáticas, en primer lugar estableceremos una tipología de niños, niñas y adolescentes (NNA) afectados por las migraciones y las políticas al respecto en el contexto de la frontera sur de México. Algunas estadísticas—las pocas que hay al respecto—ilustran esta caracterización, lo que se complementa con la exposición de algunas tendencias observadas sobre la realidad social y las causas de fondo de sus distintas migraciones.

A continuación se desarrollan los principales perfiles de niñez vinculada con la migración, detallando así su historia, características y principales desafíos y problemáticas. Los datos se obtienen de la limitada información pública existente así como de otras fuentes como las organizaciones de la sociedad civil, en especial del trabajo de investigación y atención directa al hecho migratorio que realiza desde el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba (CDH Fray Matías).

Detallamos así diversas realidades relativas a la niñez en el contexto de la migración en esta región fronteriza: (1) la niñez centroamericana en tránsito que es detenida en el sur de México, para posteriormente ser deportada en la mayoría de los casos; (2) la niñez trabajadora de calle o que trabaja en sectores económicos excluidos, en relación con el modo en que acceden o no sus

¹ Este capítulo ha sido elaborado por también con otros aportes de todo el equipo del CDH Fray Matías.

derechos básicos—sobre todo, los laborales; (3) los niños y las niñas que se ven en la necesidad de solicitar asilo; y (4) la niñez chiapaneca, ya sea la que se quedó tras la migración de uno o de sus padres, o la que había migrado y retornó voluntaria o forzosamente a su comunidad. A la hora de analizar todos estos perfiles, se verifica en todos ellos el nivel actual de ejercicio de derechos que tienen los niños, niñas y adolescentes y las causas principales de su migración y/o sus familiares.

II. Caracterización general de la niñez vinculada con la migración en la frontera sur de México

A. Tipología de niñez y adolescencia vinculada con la migración en Chiapas

La problemática migratoria relacionada con los derechos de los NNA en el Estado de Chiapas—uno de los cuatro Estados de la República Mexicana ubicados en su frontera sur—es realmente amplia y abarca cuatro aspectos básicos: (1) migración de NNA mexicanos desde Chiapas hacia el norte; (2) migración de NNA centroamericanos hacia Chiapas; (3) NNA de Centroamérica en tránsito hacia Estados Unidos u otro Estado de México; y (4) NNA que retornan a Chiapas de manera voluntaria o forzada desde Estados Unidos.

Un primer perfil es la niñez y adolescencia mexicana que migra por un cúmulo de razones. Dentro de este grupo se encuentra la que después de haber llegado a su destino y haber vivido en el Norte por un tiempo, retorna voluntaria o forzosamente (deportada) a su lugar de origen.

Un segundo perfil corresponde a los flujos migratorios de guatemaltecos/as y de otros países centroamericanos, que sitúan a México como lugar de destino. Dentro de este perfil, se presenta la migración transfronteriza de niños/as y adolescentes guatemaltecos cuya finalidad es trabajar o buscar empleo en alguno de los Estados de la frontera sur de México, y/o protegerse de diferentes formas de violencia, y que no necesariamente tienen intención de viajar más allá de esta franja fronteriza. De especial interés es identificar su papel en la región del Soconusco, frontera con Guatemala dentro del estado de Chiapas, por ser un lugar histórico de destino para NNA que trabajan, algunos en situación de explotación—laboral y sexual.

Mapa 1.
Ubicación geográfica del Soconusco



Un tercer perfil son los NNA centroamericanos/as y en menor medida de otras nacionalidades, retornados a sus países de origen por las autoridades migratorias mexicanas a través de las deportaciones realizadas desde la ciudad de Tapachula. Una niñez que sufre la privación de su libertad durante el tiempo que permanece en México hasta su deportación, o hasta que logra regularizar su estancia en el país para transitar o permanecer en él. Es el caso de la niñez solicitante de asilo, si su solicitud es aceptada y se les reconoce como refugiados/as. Dentro de este perfil de niñez detenida y deportada encontramos cada vez más a menudo, por la intensificación del control migratorio mexicano, niños y niñas que viven y trabajan en el sur de México.

A continuación, para una mayor comprensión de la diversidad de niñez que se encuentra o interacciona en la frontera sur mexicana—especialmente en la región chiapaneca del Soconusco— se propone una síntesis de sus perfiles que relaciona su modalidad migratoria actual con la actividad o acción que desempeñan. En el cuadro N° 1 se destaca cómo el trabajo en el que están inmersos es determinado por la distancia entre origen/destino, redes sociales construidas, el tipo de actividad laboral y la pertenencia socio-territorial. Se observa que una modalidad y tipo de trabajo se puede combinar o producirse de forma simultánea.²

Cuadro 1. Modalidades migratorias según lugar de procedencia y destino, actividad y tiempo de permanencia

Modalidad migratoria	Lugar de procedencia	Hacia donde se dirige	Actividad que realiza	Tiempo de permanencia
Migrante fronterizo/a	NNA habitantes de localidades contiguas a Chiapas en Guatemala. Su internamiento a México se realiza de manera irregular.	En el cruce fronterizo de Talismán/El Carmen, Tuxtla Chico, y Ciudad Hidalgo/Tecún Umán. Son tramos con mayor fluctuación de personas y mercancías provenientes de Guatemala y otros países de CA hacia México y viceversa	Cargadores de mercancías, comestibles, y ropa, ya sea para consumo personal o a granel, de personas procedentes de Guatemala que cruzan la frontera. Algunos más trabajan como ayudantes de un adulto.	Horas, cada vez que cruza la frontera

² Esta síntesis sobre modalidad migratoria se toma de Carolina Rivera. (2014) en prensa.

Migrante transfronterizo/a	NNA de San Marcos, Quetzaltenango, Huehuetenango, Escuintla, Guatemala. Una minoría de Honduras y El Salvador	Zonas urbanas: Tapachula, Mazatán, Huixtla, y otras de la región	Venta ambulante, trabajadoras del hogar y empleadas de bares, restaurantes, fondas y centros botaneros (cantinas); comercio sexual	Llega a trabajar por semanas o meses. Aunque puede repetir la estancia varias veces en el año o en años
Migrante estacional	NNA de San Marcos, Quetzaltenango, Huehuetenango, Escuintla, Guatemala; Honduras, El Salvador	Zonas rurales en plantaciones de Tapachula, Suchiate, Cacahoatán, Mazatán, Huixtla, Escuintla y otras de la región	Siembra, trasplante, poda, desombre, deshije, limpia, corte. O en puestos de post-cosecha de fruta: lavado, desinfección, empacado y procesamiento.	Periodicidad impuesta por el calendario de ciclos productivos de café, papaya, plátano, caña de azúcar, mango, rambután, soya
Migrante en tránsito	NNA de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, de otros países de América Latina y extra-continental	Estados Unidos	De paso por México. Eventualmente en trabajos temporales en las ciudades principalmente: comercio, servicios	Indefinido. Su estancia en el país va a depender de si es detenido o no, si sufre la violencia de parte de autoridades o delincuencia o de si tiene suerte y su presencia no es detectada
Emigrante	NNA nacional	Hacia Estados Unidos	Reunificación familiar y/o por trabajo o estudios, o combinación de motivos tales como discriminación, despojo de territorio por megaproyectos, violencia y racismo	Indefinido
Solicitante de asilo	NNA que huyen de la violencia familiar, de género, social y/o política en Guatemala,	Hacia un lugar que considere seguro, fuera de Centroamérica	Busca protección a su vida e integridad física	Indefinido. Dependiente del resultado del proceso de asilo. Si es aceptado queda por años

	Honduras y El Salvador			en el país. Si es rechazado, puede seguir el viaje hacia otro país o ser deportado/a
Retornado/a	NNA nacional, originaria del estado de Chiapas	Hacia su comunidad de origen, si puede reinsertarse en ella	Trata de reintegrarse a la comunidad o de recuperarse para volver a migrar	Indefinido. Dependiente de que pueda reinsertarse o si no, su estancia dura hasta que tiene condiciones para volver a salir

Fuente: Rivera (2014, en prensa).

B. Algunos datos estadísticos para dimensionar la realidad migratoria de la frontera sur y su impacto en la niñez

En general, es complicado conocer la cifra de niños, niñas, y adolescentes existentes en cada una de estas categorías. No existe apenas información oficial al respecto y la que existe está dispersa e incompleta, ya se trate de NNA o personas adultas. Por ejemplo, conocer cuántos NNA extranjeros residen en México es muy difícil debido a que sólo se tienen datos cuando son detenidos, y muchas de estas detenciones se realizan considerando al NNA como mayor de edad.

Con respecto a esto, conocemos únicamente el dato del Censo del año 2000, donde se registró que de las casi 500 mil personas nacidas en el extranjero contabilizadas como residentes en el país, 87.5% provienen de algún país del continente americano y el resto de otros continentes.³ Diez años más tarde, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía mexicano (INEGI) en su Censo del 2010 indica que esta cifra se duplicó, y contabilizó 961,121 personas que nacieron en otro país y residen en México.⁴ En este grupo se destacan nuevamente Estados Unidos (EUA) y Guatemala como los dos principales países de origen (76.8% y 3.7 % respectivamente).⁵ De la población centroamericana residente, un alto porcentaje (78.4%) se concentra en la ciudad de Tapachula,

³ De esa cifra 8 de cada 10 es nacida en EU; 1 de cada 10 nació en Europa. Destaca España como el país donde provienen europeos que residen en México. Así aportó sólo 2.3% al total. En términos relativos la misma fuente indicó que 69.7% es originario de EU; de Centroamérica destaca Guatemala con 4.8% del total de extranjeros residiendo en México; Honduras con 0.8%, Nicaragua con 0.5%, Costa Rica 0.4%, y Panamá 0.3%. INEGI. (2000). *Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda 2000*. Disponible en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/productos/default.aspx?c=265&s=inegi&upc=702825493752&pf=Prod&ef=&f=2&cl=0&tg=0&pg=0&ct=101010103>.

⁴ INEGI. (2011). Censo General de Poblacion y Vivienda 2010. *Conociendo nos todos. Informativo Oportuno*, 1(2). Disponible en <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/Articulos/sociodemograficas/nacidosenotropais.pdf>.

⁵ INEGI. (2011). Censo General de Poblacion y Vivienda 2010. *Conociendo nos todos. Informativo Oportuno*, 1(2). Disponible en <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/Articulos/sociodemograficas/nacidosenotropais.pdf>.

capital de la región del Soconusco, Chiapas.⁶ Esto indica la relevancia del número de personas procedentes de Guatemala que fueron registradas en México y especialmente en Tapachula en 2010.

Por su lado, Caballero Garcia, afirma que en 2010 la emigración de guatemaltecos fue de 1.637.119 personas, cuya gran mayoría se registró en Estados Unidos (97,4%, es decir, un millón y medio), pero también un número importante emigró hacia México. Sin conocer el dato exacto de los que emigran a México y especialmente al sureste, la autora indica que:

anualmente una cantidad no determinada de trabajadores/as no documentados se traslada de forma temporal a ese país, con la finalidad de acceder a un puesto de trabajo y mejores oportunidades de vida. La última información disponible ofrecida por el Ministerio de Trabajo y Previsión social de Guatemala da cuenta de que, durante el 2006, se registraron en las fronteras de Tecún Umán y El Carmen (Guatemala) 17, 656 trabajadores migrantes temporales que se dirigían hacia fincas agrícolas de México.⁷

Para el 2011, el Instituto Nacional de Migración (INM) de México registró un total de 27.640 personas de nacionalidad guatemalteca documentados con la Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo (FMTF), quienes ingresaron al país para trabajar en el sector agrícola de Chiapas y Tabasco (82,2% hombres).⁸ La emigración de guatemaltecos a México se da de manera estacional o permanente, observándose así una tendencia creciente a la forma permanente en las tres últimas décadas (Caballero, 2013). Su ingreso se registra legalmente como trabajador/a fronterizo temporal, pero un número indefinido lo hace de manera irregular. Esta manera de ingreso y las grandes dificultades que encuentran en México para regularizar su situación⁹ impiden dimensionar en su justa medida el flujo migratorio referido. Al contrario, los datos oficiales del INM sobre concesión de tarjetas de residencia, sea temporal o permanente, podrían inducir a un error de apreciación de su cantidad. Solamente contamos con las estadísticas del INM en cuanto a trámites y detenciones; los datos propios de las organizaciones que atendemos de la población, que son siempre muy limitados, así también algunos estudios académicos que tampoco pueden abarcar toda la realidad.

Por ejemplo, si observamos los datos oficiales,¹⁰ vemos que en el año 2013 fueron otorgadas en todo el Estado de Chiapas 485 tarjetas de residencia temporal por primera vez, de las cuales 162

⁶ INEGI. (2007). *Los extranjeros en México*. Disponible en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/productos/default.aspx?c=265&s=inegi&upc=702825006465&pf=Prod&ef=&f=2&cl=0&tg=0&pg=0&ct=101050200>.

⁷ Caballero Garcia, María Ester. (2013). Estudio Migratorio de Guatemala. En Palma Calderon, I., Danilo Rivera, A., Pérez Garcia, N., & Meza Soto, K.S. (coords.). *Análisis de las migraciones laborales actuales y los procesos de armonización legislativa en Centro América, México y República Dominicana - Informe regional*. México: Sin Fronteras & Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (INCEDES).

⁸ Estadísticas obtenidas en la web oficial de la Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración. Disponible en <http://www.inm.gob.mx/>.

⁹ Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova A.C., & MacArthur Foundation. (2014). *Impacto de la Ley de Migración y su Reglamento en la población inmigrante asentada en el Soconusco*. Tapachula. Disponible en http://cdhfraymatias.org/sitio/wp-content/uploads/2014/11/Informe-regularizacion_editado.pdf.

¹⁰ Estadísticas obtenidas en la web oficial de la Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración. Disponible en <http://www.inm.gob.mx/>.

fueron a personas provenientes del triángulo norte de Centroamérica (67 de Guatemala, 61 de Honduras y 23 de El Salvador). Chiapas fue el 21° Estado en la lista de cantidad de residencias otorgadas por los Estados mexicanos, a pesar de la importancia de la migración centroamericana que llega a la zona. Invita a pensar en las dificultades de los nuevos procedimientos migratorios y sus costos, sobre todo si tenemos en cuenta que la nacionalidad que obtuvo más concesiones en el Estado fue Estados Unidos de América (100 permisos). A medida que observamos estadísticas, desde la renovación de permisos hasta la concesión de la residencia permanente, los números se incrementan pero siguen siendo bajos y no correlativos con la importancia histórica y actual de la inmigración en la zona.

En la concesión de residencias permanentes, el número de permisos concedidos en Chiapas es de 2.780, lo que le da el lugar 5° en el país. Guatemala sigue encabezando la concesión con 1.183, seguida de Honduras (609) y El Salvador (312). En total, estas estadísticas nos hablan de 5.292 permisos de residencia de diferente tipo concedidos en Chiapas en todo el 2013, una cifra que se estima muy inferior a la verdadera dimensión del hecho inmigratorio en el Estado, en especial en la región del Soconusco. De ahí se deduce, tal como documenta en detalle el Informe publicado por el CDH Fray Matías en agosto 2014,¹¹ que los procesos actuales de regularización no están funcionando o, por lo menos, que no responden debidamente a las características de la población inmigrante de esta región.

En esta situación de invisibilidad e irregularidad se encuentran miles de NNA que ingresan al país como acompañantes de un familiar adulto, o bien por cuenta propia por cualquiera de los cruces fronterizos ubicados a lo largo de los 654 km de longitud que dividen Guatemala y Chiapas. Su estancia puede ser por días, semanas, meses, e incluso de manera definitiva. Por la irregularidad de su internamiento a México y la falta de voluntad en su cuantificación por parte del Estado mexicano, se desconoce su número.

C. Algunas tendencias y características de la migración infantil en el sureste de México

Los apartados siguientes de este capítulo analizan en profundidad estas tendencias en los perfiles que han sido objeto de estudio. No obstante, se mencionan a continuación algunas tendencias generales y características sociodemográficas, para ir comprendiendo la dimensión real de la niñez vinculada con la migración en la frontera sur mexicana.

Por ejemplo, los estudios clásicos sobre el género nos indican que la migración laboral internacional ha sido eminentemente masculina. Sin embargo, esta concepción ha sido rebasada y han emergido otras categorías y modalidades migratorias: mujeres solas, con pareja o bien en compañía de algún hijo/hija y embarazadas; adultos mayores; y el cada vez más acentuado desplazamiento de NNA. La migración infantil y la de adolescentes no es nueva en esta franja fronteriza, pero los patrones han cambiado.

No existe un rasgo común sociodemográfico que identifique tanto a los NNA en tránsito como a quienes se dirigen a trabajar hacia el sur de México (Chiapas). Un informe de la Organización

¹¹ CDH Fray Matías, & MacArthur Foundation. (2014). *Impacto de la Ley de Migración*. Disponible en http://cdhfraymatias.org/sitio/wp-content/uploads/2014/11/Informe-regularizacion_editado.pdf.

Internacional para las Migraciones (OIM),¹² destaca que mayoritariamente su procedencia es de los departamentos de San Marcos, Huehuetenango y Quetzaltenango. Según otra fuente, en 2011, más de la mitad (53%) tenía la intención de migrar hacia municipios fronterizos de México y, el resto (el 47%), hacia Estados Unidos.¹³

Históricamente, los desplazamientos migratorios más importantes en la frontera México-Guatemala se han dado principalmente en las siguientes etapas, cada una con sus correspondientes motivos:

1. Desde mediados del siglo XIX, cientos de familias jornaleras procedentes de los departamentos fronterizos de Guatemala que colindan con Chiapas han sido contratadas para trabajar en las fincas cafetaleras en la región del Soconusco dado que desde ese periodo la región fue objeto de implantación de zonas de producción de café. Este flujo laboral de personas guatemaltecas hacia el Soconusco no sólo se mantuvo, sino que ascendió durante los últimos 30 años debido a la introducción de otros cultivos agrícolas para la exportación. En esta transformación tuvo un peso central el crecimiento de las ciudades, demandantes de servicios, y el impulso del comercio que ofrecía la oportunidad laboral tanto a los internos como a los guatemaltecos, sobre todo de los departamentos limítrofes como San Marcos y Huehuetenango.
2. Desde hace también décadas pero en especial en los años 80 por los conflictos armados internos vividos en Centroamérica, y en los años 90 se intensificó la necesidad de personas mexicanas y centroamericanas de migrar forzosamente hacia el Norte, para mejorar sus expectativas de vida o para salvar la vida, como ocurrió durante las guerras internas en Guatemala y El Salvador. Los impactos de estos conflictos, el deterioro de las fuentes de empleo generado por los Tratados de Libre Comercio y en general por decisiones políticas y económicas neoliberales—tal como se analiza con más detalle en el capítulo sobre Acuerdos Bilaterales y Regionales (13)—obligaron a muchas personas y familias a tener que ir a buscar oportunidades a Estados Unidos y en menor medida a Canadá.
3. Este flujo no ha dejado de intensificarse por el deterioro social y económico cada vez mayor que sufren las familias humildes en toda la región por estas políticas. Desastres naturales como los huracanes Mitch (1998) y Stan (1995) vinieron a agravar la necesidad de migrar de muchas familias.
4. Hoy día, el mantenimiento de una política económica y social inequitativa, unida a la política extractiva de recursos naturales y de despojo del territorio que se vive en toda Mesoamérica, deja a las familias sin su modo de vida tradicional y sin más opción que tener que salir. A este escenario se les agrega el incremento de diferentes formas de

¹² Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), & La Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2013). Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes América Central y México, Disponible en http://white.lim.ilo.org/ipecc/documentos/america_central_y_mexico_ninos_migrantes.pdf.

¹³ Secretaría de Bienestar Social. (2010). *Casa Nuestras Raíces. Informe de labores 2010*. Inédito. (citado por Caballeros, A. (2013). Perfil Migratorio de Guatemala 2012, p. 84. Disponible en http://costarica.iom.int/public/pdf/Perfil_Migratorio_Guatemala_2012.pdf).

violencia—particularmente violencia de género e intrafamiliar, y violencia por parte de crimen organizados—que impacta de manera especialmente intensa en mujeres y NNA.

En este marco histórico y social, la movilidad infantil tiene sus propias y diversas causas: se asocia con la reunificación familiar, la búsqueda de mejores oportunidades de vida a través del estudio y/o el trabajo, pero también con el deseo de conocer otros lugares. Esto último se observa sobre todo en adolescentes y jóvenes que experimentan la necesidad de vivir el viaje o los viajes como un rito de paso de quien está dejando la infancia. En aumento y de manera entrelazada con las anteriores razones, se evidencia la búsqueda de seguridad debido a las variadas formas de violencia que se vive en sus países.

Esta movilidad se enmarca en los actuales procesos migratorios, entre los que sobresalen, de acuerdo a los datos oficiales y a la labor de observación de las organizaciones sociales: (1) el desplazamiento de NNA acompañados de algún adulto o sin compañía; y (2) la creciente feminización y aceleración de los desplazamientos. Este proceso triple influye y tiene impactos en las estructuras familiares. Al migrar la madre se producen otros arreglos domésticos que no necesariamente se produjeron con la emigración del padre o el proveedor doméstico. Los hijos e hijas pasan a la tutela de la abuela, casi siempre materna, o de algunas tías, primos, y comadres, lo que va a generar cambios en las formas de reproducción social mantenidas hasta la partida de la madre o padre. Es necesario siempre ver esta multidimensionalidad del fenómeno migratorio que encierra una serie de negociaciones, estrategias, arreglos, y cambios en las roles familiares que involucra a diversos actores interrelacionados.

Las causas de las migraciones en la niñez son de acuerdo a la labor de observación y documentación que realiza el CDH Fray Matías de la realidad de las personas migrantes en la frontera sur, múltiples, complejas e interrelacionadas, pero se suelen agrupar en cuatro grandes rubros: económicas, sociales, políticas, y personales:

1. Entre las *causas socioeconómicas* se destacan: necesidad de trabajar o buscar empleo que permita para sobrellevar la pobreza/pobreza extrema, contribución a la economía familiar, desempleo/búsqueda de empleo, y búsqueda de mejores condiciones de vida. Particularmente vulnerable es la exclusión social que vive las poblaciones indígenas adultas o infantiles.
2. De las *causas sociales* sobresale la reunificación con sus familias ya establecidas en los lugares de destino, la desintegración familiar, el maltrato, el abuso físico y psicológico dentro de sus hogares, el abandono, y el atentado a la integridad física, entre otras.
3. En las *causantes políticas* se sitúan aquéllas ligadas con instrumentos inadecuados en el manejo del problema de las pandillas, la falta de políticas de atención a personas menores de edad, la falta de políticas de prevención de desastres naturales, la implantación de políticas neoliberales, los efectos del conflicto armado interno, la ausencia de políticas de desarrollo para los marginados, así como la corrupción e impunidad imperante en los sistemas políticos que rigen actualmente la región, entre otras. En algunos niños y jóvenes, hombres y mujeres, cada vez sobresale más la necesidad de escapar de las amenazas de los

grupos delictivos, lo que podríamos pensar como una migración o desplazamiento forzoso, merecedor de una protección internacional.

4. Las *motivaciones personales* se relacionan con el surgimiento o la consolidación de redes sociales de apoyo, en especial las que se fortalecen por la religión, edad, género y paisanaje.¹⁴ Otro factor para considerar se relaciona con el imaginario que se construye alrededor de México sobre la posibilidad de mejores oportunidades de vida: ropa y zapatos de moda, dinero, teléfonos celulares, etc., así como la posibilidad de una temprana independencia del hogar, con lo que se fortalece el estatus al interior de la comunidad de origen.

Reiteramos que una y otra causa se pueden combinar y en prácticamente todos los casos se interrelacionan entre sí. Teniendo en cuenta todas estas causales que encontramos en la región de manera general, en la frontera Guatemala-Chiapas se detectan hasta ahora *tres patrones diferenciados de migración de NNA*: (1) migrantes fronterizos hacia regiones chiapanecas colindantes a Guatemala; (2) migración en tránsito irregular de NNA centroamericanos que se internan en territorio mexicano para cruzarlo en su ruta hacia Estados Unidos; (3) y emigración de NNA nacionales que se dirigen hacia Estados Unidos.

Presentadas de manera general las principales características de la realidad migratoria en la frontera entre México y Guatemala, en particular la que se desarrolla en el estado de Chiapas y la ubicación en esta realidad de la niñez y adolescencia, a continuación se realiza un análisis más profundo de los perfiles migratorios mencionados, de los que se tiene mayor información.

III. Niñez migrante y refugiada en tránsito: entre el control y la expulsión

A. Información cuantitativa sobre NNA migrantes en tránsito

Ya se ha comentado que el perfil de los NNA en la migración acompañada y no acompañada en el sur de México es diverso. Sin embargo, se puede identificar claramente que muchos de estos NNA que cruzan la frontera de México-Guatemala van en tránsito hacia Estados Unidos o hacia algún otro Estado de México.

A pesar de no ser tan reciente la migración infantil hacia Norteamérica, el incremento de este flujo migratorio en los últimos dos años ha asombrado a diversas esferas de la sociedad a nivel internacional. No es para menos: de acuerdo con estadísticas oficiales de la patrulla fronteriza de Estados Unidos, en el año fiscal 2014 al 31 de julio¹⁵ se reporta la detención de 61.581 NNA de El Salvador, Guatemala, Honduras y México. En México, en el mismo año según estadísticas oficiales del Instituto Nacional de Migración se reporta la detención de 22.654 NNA¹⁶ de los tres países anteriores.

¹⁴ Girón, C. (2010). "Migrantes" Mam entre San Marcos (Guatemala) y Chiapas (México). (citado en *FLACSO, AECID, & UNICEF* (2010) *Niñez indígena en migración. Derechos en riesgo y tramas culturales*, 227-305. Quito, Ecuador: Torres P. (coord.). Disponible en http://www.unicef.org/lac/Ninez_Indigena_en_migracion.pdf).

¹⁵ U.S Customs and Border Protection. (2014). *Southwest Border Unaccompanied Alien Children*. Disponible en <http://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children>.

¹⁶ Secretaria de Gobernación (2014). *Eventos de menores presentados ante la autoridad migratoria, según continente, país de nacionalidad, grupos de edad, condición de viaje y entidad federativa, enero-mayo de 2014*.

Sobre este perfil de niñez migrante existe, sin embargo, muy poca información cuantitativa en el país que sea confiable y actualizada. Las únicas estadísticas existentes son los datos que produce el INM en cuanto a su detención y devolución, algunos ya expuestos, donde se pueden encontrar datos como el sexo, grupo de edad, condición de viaje y la nacionalidad. Apenas en 2014 se cuenta con estadísticas de grupo de edad y nacionalidad de los NNA detenidos; anteriormente, sólo había de los NNA deportados.

Otros datos son los que se obtienen del Albergue Temporal para Menores Migrantes del Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) de Tapachula (Chiapas), conocido como “Albergue Viva México”. Allí quedan recluidos algunos de los niños/as detenidos/as, pero la información recabada resulta insuficiente para elaborar un análisis de los perfiles de la niñez migrante, puesto que reciben una minoría de NNA. Asimismo, una serie de datos se obtuvieron a través de pedidos de información realizados por el CDH Fray Matías en el Sistema INFOMEX,¹⁷ y la revisión de solicitudes hechas por otras organizaciones de la sociedad civil.

A pesar de la ausencia de datos cualitativos de la migración infantil, las estadísticas del INM¹⁸ sirven para mostrar el aumento de este flujo migratorio en los últimos años. Por ejemplo, en el 2013, en los centros de detención para migrantes (estaciones migratorias) de todo el país se detuvieron 9.893 NNA acompañados y no acompañados—un 62 % más que el año anterior—y se deportaron 8.350 NNA. En el año 2014 se detuvieron a 23,096 NNA, superando en más del doble al año anterior y por más de un 300% a la cantidad de NNA detenidos dos años atrás. De ellos, un 99% eran niños y niñas de Honduras, Guatemala y El Salvador, y de ellos/as cerca de un 45% era de nacionalidad hondureña, porcentaje mayoritario incluso que el guatemalteco, sobre todo teniendo en cuenta que Guatemala comparte frontera con México.

Estos números no son dramáticos por su magnitud y permanente crecimiento, sino particularmente, como se explicará en las secciones siguientes, por la diversidad de prácticas que vulneran los derechos más básicos de todos estos NNA.

B. Principales violaciones, abusos y riesgos a los que se exponen las y los NNA en tránsito

1. La respuesta: el control

En diversos informes de la sociedad civil, de organismos internacionales y órganos regionales encargados de la promoción y protección de los derechos humanos en el continente (como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos), se han evidenciado varias situaciones de violaciones a derechos humanos que pasan miles de personas que migran a México. La situación de violaciones a derechos humanos se presenta porque se ha mantenido y reforzado la visión de seguridad nacional en el tratamiento de esta niñez en tránsito, anteponiéndose la gestión y el control de flujos migratorios por encima de la seguridad humana y los derechos de la niñez.¹⁹

¹⁷ Sistema electrónico creado por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

¹⁸ Disponible en www.inm.gob.mx.

¹⁹ Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria GTPM. (11 julio 2014). Programa Frontera Sur, reflejo de una política migratoria desarticulada. Disponible en http://www.sjmmexico.org/uploads/TBL_COMUNICADOS_130_1_14.pdf.

Un parámetro de detección del incremento del control migratorio, de los abusos y violaciones que padecen las personas migrantes, se puede identificar en el trabajo de fiscalización que realizan las organizaciones de la sociedad civil que tienen acceso a algunos centros de detención para migrantes en el país.²⁰ Estas entidades han monitoreado durante años las condiciones en las se encuentran las personas migrantes en las estaciones migratorias del INM.²¹

Durante años se han documentado las más recurrentes violaciones a los derechos en materia de debido proceso, acceso a la justicia y condiciones de vida digna de las personas durante su tránsito. También, de manera creciente, sobre los problemas a los que se enfrentan durante su verificación y detención migratoria. Todas estas violaciones se agravan cuando se trata de NNA.

Asimismo, en la zona de la frontera sur de México se evidencia actualmente el incremento de la seguridad de la frontera mediante el despliegue de cuerpos de seguridad, el aumento de controles migratorios y otras medidas que impiden que las personas transiten libremente por México. De acuerdo con las estadísticas del INM correspondientes al 2013 y al 2014,²² los Estados del sur de México continúan siendo los que concentran el mayor flujo de personas detenidas en el país, especialmente en el Estado de Chiapas. En el 2013, se detuvo en este Estado al 40.7% y se deportó al 42.7% del total de todas las personas que fueron detenidas en las 32 entidades federativas del país. En Tapachula (Chiapas) se encuentra la llamada “Estación Migratoria Modelo Siglo XXI”, conocida como el centro de detención más grande del país e inclusive de América Latina, y donde se recluye a la mayoría de las personas detenidas antes de su deportación.

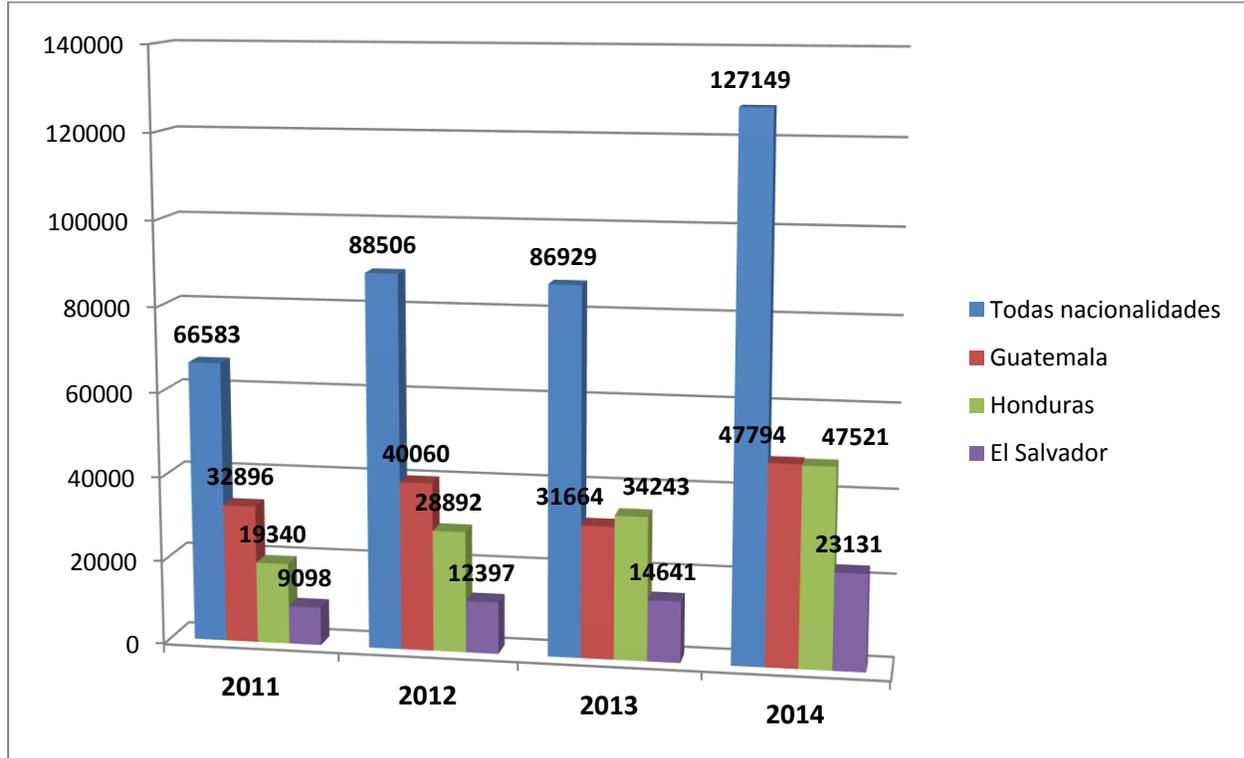
²⁰ De las 32 entidades federativas que el INM registra detenciones y deportaciones de personas migrantes, solo cinco organizaciones de la sociedad civil tiene acceso permanente a las estaciones migratorias que se encuentran en las ciudades de Tapachula, Chiapas; Distrito Federal, Ciudad de México; Puebla, Puebla; Tlaxcala, Tlaxcala y Saltillo, Coahuila.

²¹ Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova A.C. (2013). *Segundo informe sobre derechos humanos y condiciones de vida de las personas migrantes en el centro de detención de la Ciudad de Tapachula*, Chiapas. Disponible en

http://www.cdfracmatias.org/sites/default/files/segundo_informe_sobre_derechos_humanos_y_condiciones_de_vida_de_las_personas_migrantes_en_el_centro_de_detencion_de_la_ciudad_de_tapachula.pdf; Sin Fronteras-México. (2013). *Ser Migrante No me hace Delincuente: Situación de las personas en detención en las estaciones migratorias de Iztapalapa, Distrito Federal y Villahermosa, Tabasco 2011-2012*. Disponible en http://sinfronteras.org.mx/attachments/article/1432/INFORME_EM_2013.pdf.

²² Centro de Estudios Migratorios, Unidad de Política Migratoria, Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, & SEGOB Boletines Estadísticos. (2013). *Boletín estadístico mensual*. Disponible en http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos.

Gráfico 1. Total de personas detenidas en México (2011- 2014).

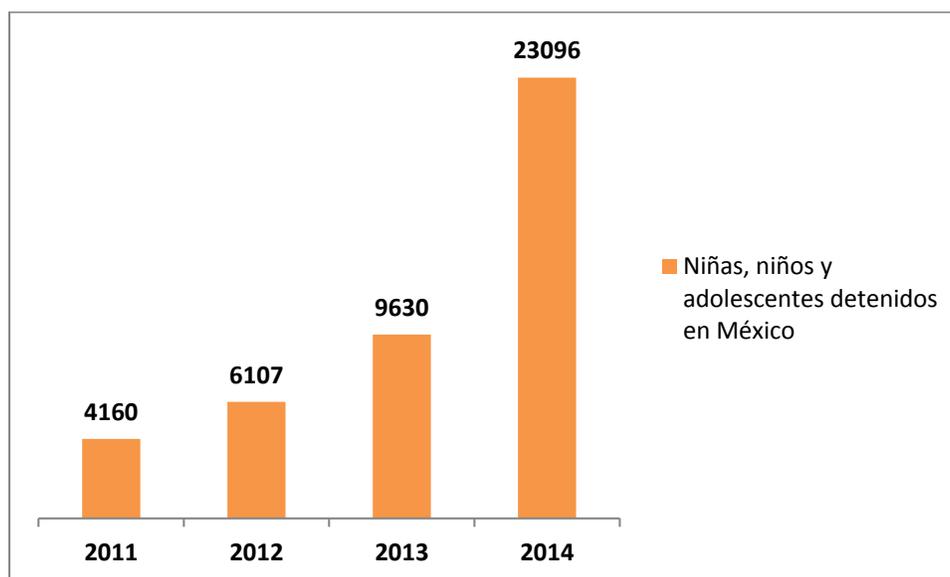


Fuente. Elaboración propia con base en datos del INM.

La tabla anterior destaca que del total de personas detenidas en territorio mexicano desde 2011 a 2013, el 92,2% por ciento corresponde a personas del triángulo norte de Centroamérica, zona donde a finales del 2013 habían sucedido casi 15.000 asesinatos. Esto representa una tasa conjunta de 49,5 homicidios por cada 100.000 habitantes—ligeramente inferior a la de 2012—pero que difícilmente permite que Naciones Unidas deje de catalogar a la subregión como la más violenta del mundo.²³ Otro dato importante es que para el fin del año fiscal 2014 (agosto) se habían alcanzado las cifras de personas detenidas en 2013, alcanzando 127.149 detenciones a final de año. En el caso de los NNA acompañados y no acompañados detenidos, se observa del año 2012 al 2013 un incremento del 60% y, en el 2014, casi un 140%, sumando un total de 23.096 NNA.

²³ Valencia, R. (3 enero 2014). El Triángulo Norte seguirá siendo la región más violenta del mundo, *El Faro*, Centroamérica. Disponible en <http://www.elfaro.net/es/201401/internacionales/14364/>.

Gráfico 2. NNA detenidos en México (2011 –2014).



Fuente. Elaboración propia con base en datos del INM

La cifra anterior es representativa en cuanto a las implicaciones de una política enfocada al control de flujos migratorios que afecta directamente a menores de edad que en su tránsito por México son privados de su libertad. Este aumento también tiene una relación directa con la mal llamada “crisis humanitaria”—como señalamos en la introducción de este libro—y las medidas que el gobierno mexicano tomó para disminuir la llegada de NNA a Estados Unidos.

La Conferencia de Obispos Católicos de Estados Unidos realizó una misión por Centroamérica en 2013, donde narra que “*La delegación encontró que en cada país—particularmente Honduras y El Salvador—pandillas bien organizadas han suplantado a las autoridades locales en zonas rurales y pequeñas localidades del interior. En muchos casos, el Gobierno es incapaz de evitar la violencia entre pandillas y la intimidación contra la población general, especialmente de los jóvenes.*”²⁴ De hecho, los capítulos de este libro (2-4) que se refieren a la situación de los países del triángulo norte de Centroamérica dan cuenta del contexto que se vive en esos países, y cómo esto tiene relación directa con el aumento de la migración forzada de NNA.

2. Privación de libertad de NNA

La Ley de Migración (2011) establece criterios de atribución de competencias institucionales que no respetan el interés superior del niño en lo referido a las garantías de protección integral para la niñez migrante. La norma, en sus artículos 29 y 112, prioriza la capacidad del INM para guiar el procedimiento de los menores de edad y supervisar sus intereses, y relega al Sistema DIF en este

²⁴ United States Conference of Catholic Bishops. (2014). *Misión a Centroamérica: viaje a Estados Unidos de menores no acompañados*, p.5. Disponible en www.usccb.org/about/migration-policy/upload/Mission-To-Central-America-Spanish.pdf.

sentido, de modo que la situación migratoria del NNA—que debería ser un factor meramente circunstancial—deviene en cuestión medular a la hora de definir las medidas que serán aplicadas. La Ley deja la puerta abierta para que los NNA migrantes reciban un tratamiento análogo al de los adultos en lo referido a su privación de libertad, frecuentemente en las propias estaciones migratorias o bien en albergues del DIF. En consecuencia, no respeta el *principio de no detención* de NNA migrantes y solicitantes de asilo incorporado por los estándares internacionales, el cual fue recientemente reafirmado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva 21-2014.

La norma no sólo no establece la prohibición de detención, sino que en su artículo 112 cita explícitamente la posibilidad de que los NNA no acompañados sean detenidos en estaciones migratorias. En la práctica, esta medida se está aplicando sistemáticamente si atendemos a las cifras conocidas en materia de detención de niñez migrante. La Ley y su reglamento mencionan, en el artículo 176, que corresponde al Sistema DIF otorgar facilidades de estancia en sus albergues; sin embargo, por otra parte hace referencia a que “Si por alguna circunstancia excepcional las niñas, niños y adolescentes migrantes son alojados en una estación migratoria, deberá asignarles un espacio distinto al del alojamiento de los adultos procurando que su estancia sea por el menor tiempo posible”.

El carácter ambiguo y poco concreto de la Ley y su reglamento a la hora de establecer criterios de derivación de los NNA a estaciones migratorias del INM o a albergues del Sistema DIF—que, en todo caso, en la práctica también suponen centros de detención—llega a provocar, entre otras consecuencias, la disgregación de la unidad familiar. Al respecto, en 2014, se presentó en el Senado una Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversos Artículos de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, en Materia de Niñas, Niños y Adolescentes Extranjeros no Acompañados y Separados.²⁵ Allí se establece el principio de no detención de NNA migrantes. Sin embargo, esta propuesta, al finalizar el año 2014, aún no ha tenido discusión parlamentaria.

En definitiva, la realidad es que en México se priva de la libertad a NNA migrantes, tanto a los acompañados por sus familias como a los que no lo están, en estaciones migratorias del INM y también en albergues del DIF. Al quebrantamiento del Derecho Internacional por los Derechos Humanos que ya supone este hecho, cabe añadir otras irregularidades que suponen graves vulneraciones de otros derechos fundamentales, tal como señalan las organizaciones sociales.

La organización Sin Fronteras en su informe más reciente del 2013²⁶ ha podido constatar que los NNA privados de libertad en estaciones migratorias no tienen garantizado el acceso a un debido proceso ni el derecho a la información en lo relativo a su proceso migratorio. Por su parte, el Centro de Derechos Humanos Fray Matías viene observando y documentando desde el 2004 la privación de libertad de NNA en la estación migratoria de Tapachula (Chiapas).

²⁵ Véase al respecto la presentación de la Iniciativa, en <https://www.youtube.com/watch?v=MvXCxCHWePY>; Véase el texto completo de la Iniciativa disponible en <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2014-04-03-1/assets/documentos/migrantes.pdf>.

²⁶ Sin Fronteras IAP. (2013). *La ruta del encierro – Situación de las personas en detención en estaciones migratorias y estancias provisionales*. México. Disponible en <http://sinfronteras.org.mx/attachments/informe-2014.pdf>.

El Relator Especial de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Internacional de Derechos Humanos (CIDH) señaló la existencia o el riesgo de situaciones de agresión o abuso durante la aprehensión, retención y deportación de NNA, a lo que añaden las irregularidades en el reconocimiento de la condición de la minoría de edad.²⁷ La misma CIDH insiste reiteradamente en su último informe sobre la situación de NNA detenidos en estaciones migratorias, señalando deficiencias en la clasificación de los menores de edad, la existencia de separación de la unidad familiar y de falencias en el debido proceso,²⁸ además de condiciones deficientes en materia de infraestructura y habitabilidad de los centros de retención. Los problemas más graves, además de la detención en sí misma, están relacionados con el acceso efectivo a la atención médica, la alimentación, condiciones de higiene y confortabilidad, y la ausencia de espacios para las visitas externas o de las propias familias detenidas.²⁹

3. *Violaciones al debido proceso*

Una de las principales violaciones a los derechos humanos durante la privación de libertad es la que se relaciona con las garantías de debido proceso, puesto que es el Instituto Nacional de Migración quien recibe y resuelve en la materia, lo que obstaculiza que las personas accedan a una legítima defensa.

En el artículo 70 de la Ley de Migración se asegura poder contar con un representante legal, y el Reglamento en su artículo 228 establece los términos para acceder a la representación legal:

Todo alojado podrá designar o revocar a un representante legal o persona de su confianza en cualquier momento. Los representantes legales, las autoridades consulares y los servidores públicos comisionados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrán visitar a las personas extranjeras alojadas durante el tiempo necesario, salvo en contingencia que implique riesgo para la seguridad de los visitantes. El representante legal debidamente acreditado podrá visitar a su representado, durante los horarios establecidos, todos los días de la semana. Cuando un alojado manifieste su interés para que sea reconocida su condición de refugiado, dicha solicitud se deberá recabar por escrito y se dará aviso a la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en un término máximo de setenta y dos horas, contados a partir de que la autoridad migratoria tenga conocimiento de la solicitud.

²⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (CIDH). (2011). *Informe sobre la situación general de los derechos de sus migrantes y sus familias*. México. Disponible en http://www.fundacionjusticia.org/wp-content/uploads/2013/06/Informe_Final_Relator_Migrantes_CIDH1.pdf.

²⁸ CIDH. (2013). *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. Washington, D.C. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/Informe-Migrantes-Mexico-2013.pdf>.

²⁹ CDH Fray Matías de Córdova. (2013). Segundo Informe sobre Derechos Humanos y condiciones de vida en el Centro de Detención de Migrantes de Tapachula. Disponible en http://www.cdhfraymatias.org/sites/default/files/segundo_informe_sobre_derechos_humanos_y_condiciones_de_vida_de_las_personas_migrantes_en_el_centro_de_detencion_de_la_ci1.pdf.

El artículo anterior tiene diferentes restricciones, pues la autoridad determina que en un término que no exceda de tres días la persona migrante debe ratificar el nombre de quien fungirá como su representante legal, a través de comparecencia ante el Departamento de Asuntos Jurídicos de la Estación Migratoria Siglo XXI.³⁰ En el caso de que las personas no tengan el nombre de un representante y éstos no ratifiquen su designación, se quedan sin representación legal. Además, la gran mayoría de las personas migrantes no conocen que tienen este derecho, no se les explica cómo ejercerlo y no existe la figura de abogados/as pro bono.

Con relación a los NNA migrantes no acompañados, las garantías previstas en los tratados internacionales exigen que se les asegure el derecho a un tutor y a la representación legal. Esto no sucede debido a que en México, en la práctica, no existe la figura de tutor sino únicamente la de procurador/a del DIF, que actúa en casos muy particulares de NNA que se encuentran en el Albergue Temporal para Menores Migrantes.

Al examinar la condición jurídica, los derechos y las garantías de los NNA, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) afirmó que la aplicación de estas garantías de debido proceso en el caso de NNA migrantes debe contemplar mecanismos especiales que tengan en cuenta sus necesidades y derechos específicos.³¹ En los procedimientos en los cuales están en juego los derechos de NNA, no sólo es indispensable asegurar todas las garantías y reglas del debido proceso legal, sino que también es preciso que esas garantías estén diseñadas y se implementen desde una perspectiva de infancia.³²

A estas restricciones se unen otras limitantes que disuaden a la persona migrante, sea niña o adulta, de ejercer sus derechos. En el caso de que cualquier persona adulta o menor de edad quiera presentar un recurso judicial o administrativo frente a la resolución que dictamina su deportación, se penaliza esta acción con una privación de libertad indefinida hasta la resolución del recurso (Art. 111 de la Ley de Migración). Así, se violenta el derecho a un recurso pronto y efectivo, otro de los pilares del debido proceso.

Caso de privación indefinida de la libertad por ejercer el derecho al recurso

B.J.A.A solicitante de asilo, nacionalidad hondureña, a sus 17 años tuvo que huir amenazado por un cartel. Después de cruzar a México se presentó ante Migración en El Ceibo (Tabasco), de ahí fue trasladado a la estación migratoria en Tenosique y después pasó 2 semanas en la de Tapachula. El día en que se tuvo contacto con él llevaba 4 semanas en el Albergue Temporal.

³⁰ Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, Delegación Federal Chiapas. (2013). (OFICIO NÚM: DFCHIS/JUR/4973/2013). México.

³¹ Corte IDH. (2014).

³² CDH Fray Matías de Córdova A.C., & el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús. (2013). *Niñez detenida. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes en la frontera México-Guatemala. Diagnóstico y propuestas para pasar del control migratorio a la protección integral de la niñez*, p. 307. Ceriani, P. (Coord.). Disponible en http://biblioteca.iiec.unam.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=19117&Itemid=111.

Debido a que se le negó el asilo, el CDH Fray Matías tomó su representación y se fue directamente a una instancia jurisdiccional. Así, se presentó una demanda de amparo por la negativa de asilo, valiéndose del artículo 8o de la Ley de Amparo: “Si el menor hubiere cumplido catorce años, podrá hacer la designación de representante en el escrito de demanda”. En este caso, el juez nombró a las abogadas del CDH Fray Matías como coadyuvantes en el caso y designó como representante a la tutora del Sistema DIF que no tenía conocimiento del tema. La procuradora del DIF sugirió a B.J.A.A, que, al no haber respuesta del juez, lo mejor es que hablara con su consulado para que lo deportaran pronto, pero B.J.A.A se negó.

La designación de la representación queda así a discreción del juez o la jueza. El tiempo que puede llevar una audiencia ante el/la juez/jueza es indeterminado, y además no se garantiza al derecho de ser oído puesto que el NNA nunca se presenta ante el juez. En este contexto donde la resolución puede llegar a ser tan larga, B.J.A.A no pudo abandonar el Albergue.

Para mediados de 2014, B.J.A.A cumplió ocho meses de estadía en el albergue temporal donde, tal como veremos en próximas páginas, se viven situaciones que violentan derechos y ponen en riesgo la integridad física y psicológica.

4. Deficiente atención consular

Al igual que es importante implementar leyes para la protección del interés superior y garanticen los derechos de la niñez en el país de trayecto y de destino, es fundamental que el país de origen también implemente políticas en diferentes puestos gubernamentales que incluyan asistencia consular. De acuerdo con la Convención de Viena, cualquier persona adulta y NNA detenida en un país extranjero tiene el derecho a asistencia consular por parte de un funcionario de su país natal, y las autoridades tienen la obligación de informarle a la persona detenida sobre este derecho. Este derecho incluye en primer lugar que el Estado en que se encuentra la persona migrante le informe sobre el derecho a la protección consular, y luego la persona decide de ejercer o no este derecho. El derecho a desistir de esta posibilidad corresponde únicamente a la persona misma, y resulta particularmente relevante en el caso de NNA solicitantes de asilo.

Cuando se trata de NNA, la Convención de Viena tiene que ir de la mano con la Convención sobre los Derechos del Niño. El rol que juega la asistencia consular en el país de origen es el de proteger a sus nacionales en el país de trayecto o destino, y ello debe hacerse desde una perspectiva de derechos. En el contexto mexicano, es vital un sistema consular eficaz que asegure las necesidades y derechos de NNA detenidos o en proceso de repatriación, así como controlar que se sigan los procedimientos necesarios y adecuados sobre la base del interés superior del NNA en cada caso concreto.

Ello así, en el caso de que México implemente un procedimiento de Determinación del Interés Superior del Niño (DIS), en cumplimiento de la Ley de Migración, el país de origen debe colaborar en éste caso por caso, para que se examine la situación puntual del NNA en caso de retorno o alguna otra solución—temporal o duradera—que sea más adecuada a su situación y sus derechos.

En numerosas ocasiones, como se comprueba a través de la visita permanente a la Estación Migratoria Siglo XXI (EMSXXI) y el diálogo con los NNA allí detenidos,³³ tampoco se investiga si el niño que será repatriado tiene algún familiar que pueda cuidar de él o que lo reciba cuando llegue a su país. En todo caso, el país de origen debe diseñar políticas para que el niño pueda reintegrarse en caso que el retorno sea la medida más acorde al interés superior del NNA. Tal como se explica en los capítulos referidos a El Salvador, Guatemala, y Honduras (2-4), para ello aún existen enormes retos en cada uno de estos países.

Durante el trabajo documentado desde noviembre de 2011 a junio de 2014 sobre la atención consular en la EMSXXI de Tapachula, los NNA siguen manifestando que en muchos casos no tienen contacto con su representación consular hasta llegar a Tapachula—cuando llevaban varios días detenidos en otras estaciones migratorias—pero a su llegada a EMSXXI los representantes consulares tardan mucho en presentarse en la Estación Migratoria. Y cuando lo hacen se dedican a hacer entrevistas que son dirigidas prácticamente a constatar la nacionalidad del NNA y a realizar los trámites para llevar a cabo la deportación, sin tomar en cuenta las particularidades de cada caso. En particular, el trabajo consular en Tapachula³⁴ continúa con deficiencias en su actuación respecto de los procedimientos administrativos migratorios y legales que viven los y las NNA detenidos/as. Tal es la situación del Consulado de Honduras en Tapachula: en reiteradas ocasiones, como hemos comprobado en las entrevistas con NNA durante las visitas semanales a la EMSXXI, los NNA comentaron no conocerlo, que tarda en ir a verlos o no reciben suficiente información sobre el proceso de deportación. Esta situación se ha verificado y documentado también en el país de origen por organizaciones como Casa Alianza Honduras.³⁵

Entre julio y octubre de 2014, el CDH Fray Matías no tuvo acceso al centro de detención EMSXXI, por lo cual no pudo constatar la situación allí durante los meses de mayor atención pública a nivel político y de los medios de comunicación en la región. A su vez, la relación con los consulados desde el 2013 es muy débil, a pesar de los esfuerzos de incorporar su participación en diferentes espacios de formación e intercambio con la sociedad civil. Consideramos que esto se debe a la poca línea de acción desde el país de origen y para mantener las “buenas relaciones” con las autoridades mexicanas.

Los medios de comunicación cubrieron las diferentes reuniones y visitas entre países que realizaron los representantes de Centroamérica y México, así como las reuniones de los ministros de Relaciones Exteriores que tenían como objetivo abordar el tema. En la reunión del Grupo de Alto Nivel sobre la Niñez Migrante que se realizó en El Salvador, los tres países del triángulo norte de Centroamérica (Honduras, El Salvador, Guatemala) acordaron un plan de acción enfocado en cuatro dimensiones específicas: humanitaria, migratoria, de seguridad y justicia, y de desarrollo social y económico. En simultáneo, otro de los acuerdos a corto plazo implica la elaboración de campañas de sensibilización para desalentar la migración indocumentada de NNA no

³³ Esto también se corrobora con la información que obtienen las organizaciones que trabajan en los países de origen monitoreando las prácticas de recepción y reintegración, tal como surge de los capítulos de este libro sobre El Salvador, Guatemala, y Honduras (2-4).

³⁴ En Tapachula, Chiapas, funcionan los consulados de Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, y Ecuador.

³⁵ Casa Alianza. (2012). *Análisis de la situación de Derechos de la Infancia Migrante No Acompañada en el marco de los procedimientos de deportación y retorno a Honduras*. Tegucigalpa. Disponible en <http://www.casa-alianza.org.hn/images/documentos/Observatorio/migrante12.pdf>. Véase en este libro, en el capítulo sobre Honduras (2), la continuidad de estas prácticas.

acompañados hacia Estados Unidos, debido a los peligros a los que se enfrentan en la ruta,³⁶ medida que es objeto de una crítica específica en la Introducción de este libro así como en el capítulo sobre Guatemala y El Salvador (3 y 4).

Sin embargo, en muchas de las declaraciones de diferentes mandatarios de México, EEUU y Centroamérica hacían referencia del tema desde el enfoque de seguridad, el reforzamiento de las fronteras y la promoción de campañas para desalentar la migración de NNA,³⁷ con un enfoque alarmista que incluso hace responsables a los padres. De esta manera, otra vez se dejan a un lado las causas estructurales y de fondo que originan la migración de los NNA, tratando asimismo de solventar la situación con medidas a corto plazo.

5. Condiciones de detención

De acuerdo con el Marco General de Operación del DIF Nacional 2013 (en adelante, Marco 2013),³⁸ en el apartado de frontera sur, existe la disposición de canalizar a NNA migrantes a los Albergues Temporales de la Red (Tapachula, Oaxaca, y Xalapa), o de gestionar espacios de recepción de acuerdo con el artículo 112 de la Ley de Migración. En consecuencia, en el estado de Chiapas se han habilitado cuatro albergues: Tapachula, Comitán de Domínguez, Frontera Comalapa, y Arriaga.³⁹ Desde el año 2013 están funcionando. Sin embargo, por un lado, las estadísticas evidencian de manera rotunda que reciben a muy pocos de los NNA que son detenidos en las estaciones migratorias (ver cuadro). Por el otro, en tanto aún no existe un Procedimiento de Determinación del Interés Superior, sigue sin estar claro cuál sería el criterio para que NNA sea o no canalizado a un albergue, ni tampoco el procedimiento de recepción y atención que se debe seguir. A la fecha de la realización de este estudio, únicamente los y las NNA que solicitan asilo—la minoría—son canalizados desde la EMSXXI al “Albergue Viva México” de Tapachula.

³⁶ Prensa Libre. (05 julio 2014). Cancilleres acuerdan plan de acción sobre situación de niños migrantes. *Prensa Libre* Disponible en http://www.prensalibre.com/noticias/migrantes/cancilleres-acuerdan-plan-accion-situacion-ninos-migrantes_0_1169283210.html

³⁷ IOM Migration. (14 julio 2014). *El Salvador: No pongas en riesgos sus vidas*. [video] El Salvador. Disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=Cw8kQWLR-s>

³⁸ DIF Nacional Gobierno de México. (2012). *Estrategia de prevención y Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados*. Disponible en http://www.infoninez.mx/busqueda-por-institucion/osc/item/estrategia-de-prevencion-y-atencion-de-ninas-ninos-y-adolescentes-migrantes-y-repatriados-no-acompanados?category_id=146.

³⁹ Gutierrez, O. (19 febrero 2014). Chiapas habilita 4 albergues para niños migrantes. *El Universal* Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2014/cuatro-nuevos-albergues-para-migrantes-en-chiapas-988754.html>.

Cuadro 2. Total de NNA detenidos en estación migratoria, en el albergue temporal, y canalizados al sistema DIF (Tapachula, Chiapas, 2011-2013).

Año	Total de NNA detenidos en la Estación Migratoria de Tapachula Siglo XXI	Total NNA canalizados de la delegación federal del INM Chiapas a albergues del Sistema DIF en Chiapas	Total de NNA detenidos en el Albergue Temporal para Menores Migrantes, Tapachula ⁴⁰
2011	3 036	0	131
2012	4 212	54	60
2013	6 723	190	232

Fuente. Elaboración propia con base de datos oficiales del INM y del Sistema DIF del estado de Chiapas.

De los 13 NNA entrevistados en el “Albergue Viva México”, 8 estuvieron antes en la EMSXXI. En las entrevistas se destaca que, si bien en los primeros días pasados en el Albergue manifestaron sentirse mejor—pues las instalaciones no se asemejan a un centro penitenciario—a medida que pasa el tiempo esa percepción cambia y su estado de ánimo se deteriora. El encierro ocasiona una serie de situaciones que les afecta anímicamente. Por otra parte, cuando se les preguntó sobre las actividades que hacían durante el día, indicaban actividades como “*limpiar los pasillos o limpiar las habitaciones*”.

En el plan de trabajo del albergue, las actividades propuestas son: manualidades, actualización pedagógica, actividades deportivas, lúdicas, cognitivas, de estimulación temprana, y proyección de películas.⁴¹ En esta planificación no aparece el acompañamiento psicológico—a pesar de que el albergue cuenta con psicólogas—asesoría legal o actividades al aire libre que no impliquen un encierro total. Esta situación se vuelve crucial porque hay NNA solicitantes de asilo o que están ante un proceso judicial, lo que implica que pasen varios meses encerrados.

Desde el CDH Fray Matías se dio acompañamiento a dos casos de NNA que estuvieron por más de 11 meses en el albergue, y en este contexto se documentaron diversas situaciones de abusos y violaciones a derechos. Por tal razón, se realizaron acciones no jurisdiccionales, como la presentación de una queja ante el Consejo Estatal de Derechos Humanos por diferentes abusos y violaciones a NNA.⁴² En reiteradas ocasiones los adolescentes comentan estar bastante desesperados, después de las primeras semanas, desean salir, estudiar, trabajar y el estado de ánimo comienza a cambiar. Así, se pueden presentar situaciones como la que documentó recientemente un medio de comunicación sobre un adolescente que tuvo un intento de suicidio.⁴³

⁴⁰ El Albergue recibe menores de edad canalizados por otras instituciones como el Sistema DIF municipal y la Fiscalía Especializada de delitos en contra de Migrantes.

⁴¹ Solicitud de información pública, número de folio 8476, expediente número 004/2014, dirigida al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia DIF Chiapas.

⁴² Entrevista con C. Licenciada Marina Cruz Cruz, Visitadora General del Consejo Estatal de Derechos Humanos en Tapachula, Chiapas. (2012, junio 18).

⁴³ Castellanos Enviada, L. (28 julio 2014), México niega asilo a niños migrantes. *El Universal*. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/mexico-niega-asilo-a-ninos-migrantes-1026219.html>.

Algunas de las deficiencias con las que cuenta el albergue se relacionan con la falta de formación de su personal en derechos humanos, en temas de migración y asilo, y en el conocimiento de la realidad en los países de origen. Asimismo, el carácter asistencial del sistema de protección de la infancia y adolescencia a nivel nacional, estatal, y municipal tampoco contribuye a subsanar esas carencias en la capacitación, puesto que incluso las normas de asistencia social que regulan el funcionamiento de los albergues son inadecuadas para el contexto actual. Esta reglamentación no hace ninguna referencia a una situación de derechos, hasta el punto que en el punto 10 describe lo siguiente: “Esta Norma no tiene concordancia con normas internacionales ni mexicanas”.⁴⁴

En la actualidad, sigue siendo el INM el que determina el futuro de estos NNA y no el sistema de protección a la infancia. De hecho, aunque los y las NNA se encuentren en el albergue siguen bajo custodia del INM; incluso la coordinación del albergue tiene que pedirle autorización al INM en caso de hacer una actividad fuera de la institución.

En lo relativo a las condiciones en que se encuentran los NNA detenidos en la EMSXXI, así como en el Albergue para Menores Migrantes del Sistema DIF estatal, conocido como “Viva México”, cabe destacar que a lo largo de los últimos tres años, el CDH Fray Matías ha realizado un permanente monitoreo.⁴⁵ Sin embargo, desde finales de 2011, en la EMXXI no se permite el acceso a las áreas donde está la población, ni al Módulo del Sistema DIF que funciona allí dentro, y en diversas ocasiones—incluso durante unos meses de 2014—no se ha permitido ingresar a la Estación en sí misma.⁴⁶

Por ello, el contacto con los NNA es limitado, a pesar de haber solicitado verbalmente en reiteradas ocasiones al jefe del centro de detención que se nos proporcione un espacio adecuado para realizar actividades con los y las NNA. A raíz de ello, el monitoreo se ha tenido que realizar desde unas oficinas donde sólo pueden estar dos personas y que a veces ocupan otros organismos.

Los adolescentes de 12 a 17 años detenidos—en un módulo específico de la EMSXXI—hacen referencia a la mala calidad de las condiciones en que están durante su detención, en especial cuando se trata de derechos como la alimentación, salud, el lugar para dormir, entre otros. Estas condiciones no varían para las niñas y adolescentes que se encuentran detenidas junto a las mujeres adultas. En muchos casos no tienen acceso a llamadas, y en general, no se les informa sobre su proceso migratorio. En ningún caso se les brinda un servicio de representación legal, ni hay un acompañamiento ante una interposición de recursos legales o alguna otra cuestión relativa al procedimiento administrativo o judicial en el que sean parte, incluso si son solicitantes de asilo o si han sido víctimas de algún delito. Toda esta información surge de la observación directa y el diálogo con los adolescentes allí detenidos, por parte de representantes del CDH Fray Matías, durante sus dos visitas semanales a la EMSXXI.

⁴⁴ Secretaría de Salud. (1997). *Norma oficial mexicana (NOM-167-SSA1-1997)*, para la prestación de servicios de asistencia social para niños y adultos mayores.

⁴⁵ Para la elaboración de este apartado, nos basamos en cuarenta entrevistas realizadas a NNA ubicados en la EM Siglo XXI, el Albergue Viva México y en instalaciones del Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba A.C.

⁴⁶ Véase al respecto el *Escrito dirigido a Raúl Plascencia Villanueva, Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sobre la negativa de acceso a la Estación Migratoria de Tapachula, Siglo XXI*, 11 de agosto de 2014.

Al respecto, en 2014 se dio a conocer un documento del Consulado General de El Salvador en Tapachula, Chiapas, que registra testimonios donde los NNA manifiestan malos tratos. De las entrevistas realizadas del 18 al 21 de junio de este año a 54 menores detenidos en la EM Siglo XXI, documentaron principalmente diversas violaciones a sus derechos y abusos que sufren por parte de los agentes migratorios: “Las/os niñas, niños migrantes salvadoreños detenidos en la EMSXXI, manifiestan descontento y malestar por dormir en el suelo; por dormir varios en una sola colchoneta, por ingerir comida de mal gusto, entre otras. De igual manera se quejan del trato humillante y de la violencia verbal que reciben por parte de los custodios de la Estación”.⁴⁷

Respecto de las actividades del Módulo DIF que se encuentra al interior de la EM Siglo XXI, el Marco del DIF Nacional 2013 describe como parte de las actividades en Frontera Sur: “Atender en los Módulos ubicados al interior de las Estaciones Migratorias del INM en Tapachula, Chiapas, Juchitán, Oaxaca, Tenosique, Tabasco, Acayucan, Veracruz, a la infancia y adolescencia extranjera que se encuentra presentada al interior de dichos espacios”. Sin embargo, no especifica qué tipo de atención debe brindar, sus responsabilidades, las acciones a adoptar para asegurar los derechos de cada NNA, ni el seguimiento efectuado en el caso de detectar una víctima de delito, de trata o cualquier otra situación que requiera medidas de protección específicas.

Con relación a la calidad de trabajo de los Agentes Federales Migratorios conocidos como Oficiales de Protección a la Infancia (OPI), en las entrevistas realizadas los menores de edad comentan que la interacción con los OPI es poca y son los agentes de seguridad quienes supervisan a los NNA durante las 24 horas que pasan en el área de adolescentes. De acuerdo con la distribución de los OPI en las 32 delegaciones del INM, de un total de 437, 28 de ellos se encuentran en el estado de Chiapas, lugar donde se lleva a cabo el mayor número de detenciones de NNA. Estados como Tabasco y el Distrito Federal cuentan con más de 30 OPI.⁴⁸

Se tienen casos documentados donde se registra que son los OPI quienes imponen medidas disciplinarias e incluso han hecho uso de la fuerza. En reiteradas ocasiones, organismos internacionales como UNICEF han declarado que los OPI, no deberían formar parte del INM sino del Sistema DIF, y tendrían que forjar un perfil especialista en derechos de la niñez. Según datos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en las quejas presentadas en materia migratoria durante el periodo de 2010-2013, 839 de los agraviados eran NNA, el INM era la principal autoridad responsable,⁴⁹ y en el mismo período se emitieron seis recomendaciones.⁵⁰

⁴⁷ Saldaña, I. (28 junio 2014). “Niños se quejan del maltrato”: Cónsul de El Salvador. *Excelsior*. Disponible en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/06/28/967833>.

⁴⁸ Solicitud de información pública, número de folio 3314, dirigida al Instituto Nacional de Migración.

⁴⁹ Entrevista por Gabriela Morales con Jiménez Fernando Batista, Quinto Visitador General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2014). *Proyecto internacional: “Derechos Humanos, Niñez y Migración en Centro y Norte América: Causas, Políticas, Prácticas y Retos*.

⁵⁰ Una de las atribuciones que tiene la CNDH son emitir Recomendaciones: Recomendaciones sobre menores de edad; 2011/23; 2012/54; 2012/77; 2013/31; 2013/36 y 2013/63. Disponible en <http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones>.

A continuación se presenta el caso de M. L. G., cuya situación no es aislada. Es recurrente que NNA sean separados de su familia, que sean trasladados de un lugar a otro, y hagan referencia a castigos que les imponen, como aislarlos en una celda que nombran como “el calabozo”.⁵¹

Caso-ejemplo del tipo de trato otorgado a NNA en la Estación Migratoria

M. L. G., de 15 años, de nacionalidad hondureña y acompañado por su padre, relató que durante su tránsito por México se presentaron ante el INM para solicitar asilo. Los dos fueron trasladados a la EM Siglo XXI y al llegar fueron separados en diferentes módulos. Se podían ver una vez cada tres días y los fines de semana, siempre durante escasos minutos. Posteriormente, M. L. G. fue trasladado al “Albergue Viva México”, donde estuvo más de un mes y adonde su padre lo podía visitar dos veces por semana. Durante el monitoreo en el citado albergue, M. L. G. manifestó necesitar ver más a su padre y no sentirse bien.

En otra visita al albergue, la psicóloga en turno comentó que “por cuestiones de conducta” M. L. G. había sido regresado a la EM Siglo XXI. Después de 3 meses de espera y esta travesía, a padre e hijo les fue negado el asilo y fueron deportados. Tanto en la EM Siglo XXI como en el Albergue no tuvieron derecho a un/una abogado/a ni acceso a su expediente. M. L. G. no recibió atención psicológica adecuada y tampoco tuvieron los medios para acceder a la justicia y denunciar a los agentes que le agredieron en la situación que se describe a continuación.

M. L. G. se encontraba formado en la fila para que lo llevaran al Modulo del DIF de la EM Siglo XXI cuando un niño le pegó en la cara. Antes de que comenzara la discusión entre los dos niños, llegó un OPI, lo levantó del brazo y le dijo que lo iba a castigar. M. L. G. le dijo al OPI “suélteme jefe que yo puedo caminar”, pero de manera obligada y con uso de la fuerza este oficial lo llevó al “calabozo”, dejándolo allí por tres horas.

Las condiciones del lugar eran insalubres, con olores fétidos, agua en el piso, sin luz, y en esas condiciones le llevaron la comida, sin dejarlo salir al espacio donde reciben sus alimentos. M. L. G. gritó desesperadamente que lo sacaran de ahí. Después se acercó un agente de seguridad junto con otro “muy alto y grande” (sic), y M. G. L. llorando pidió que por favor lo sacaran, que no quería estar ahí, y el oficial le dijo “cállate, tú no eres nadie aquí”. Después abrió la puerta y el niño pensó que lo iba a sacar, pero el oficial se paró enfrente de él diciéndole “¿para dónde vas?, mejor cállate porque ahora mismo te voy a golpear”. M. L. G. contestó que no se iba a callar, a lo que el agente de seguridad respondió “no te pases de verga, si quieres salir de aquí te tienes que golpear conmigo”. M. L. G. no hizo nada y el agente lo empujó al piso, se mojó todo, se quedó llorando y contestó que le iba decir a derechos humanos, porque él tenía derechos.

⁵¹ De acuerdo con los testimonios de los menores de edad, comentan que el “el calabozo” es una celda aislada del resto de los niños. Suele estar muy sucia, es oscura, no se les permite salir y son llevados ahí cuando el agente migratorio considera que tuvieron un comportamiento indisciplinado.

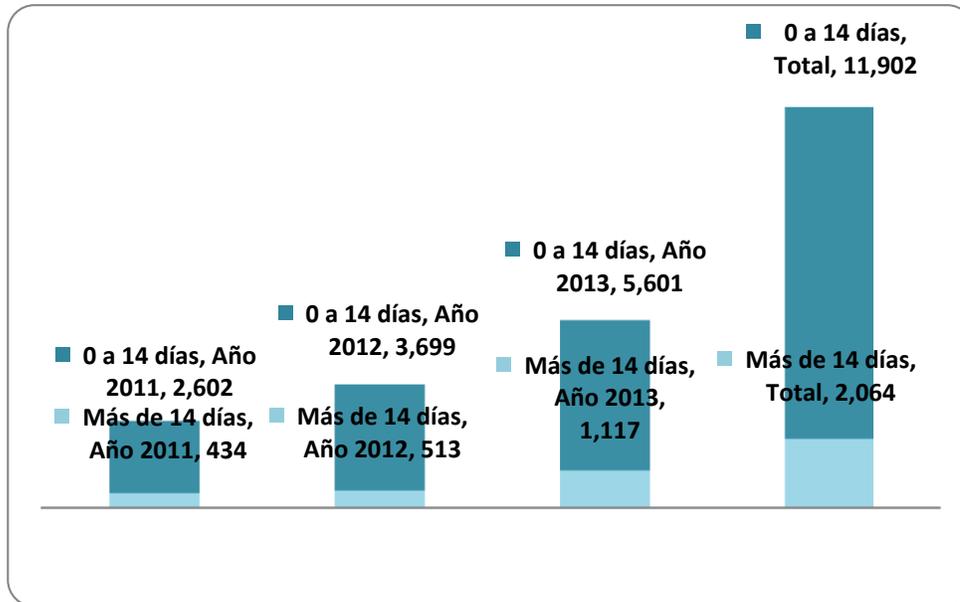
Otro factor determinante que afecta todo el proceso de la detención de los NNA son las secuelas físicas y psicológicas que pueden sufrir durante el encierro prolongado y, sobre todo, cómo ese episodio les afecta en el presente y el futuro en sus vidas. En el caso de los NNA solicitantes de asilo, esto también agrava el deterioro mental por la realidad que viven y el riesgo que corren de ser regresados a su país de origen.

Para dar cuenta de la cantidad de tiempo de privación de libertad que un NNA puede pasar en una estación migratoria, elaboramos las siguientes tablas sobre la duración de la privación de libertad:

Cuadro 3. Cantidad de días que un/a NNA pasa detenido/a en la EM Siglo XXI (Tapachula). Distribución por días de detención.

Días	0-14	15-60	61-120	121-200	201-300	>300	Total
Año							
2011	2,602	370	39	16	9	0	3,036
2012	3,699	472	31	5	4	1	4,212
2013	5,601	1,032	68	17	4	0	6,718

Días de número de NNA detenidos en la Estación Migratoria Siglo XXI de Tapachula. Distribución por días de detención (Hasta 14 días, y más de 14 días).



Elaboración propia en base la solicitud de información pública, número de folio 3614, expediente número 162/2014, dirigida al Instituto Nacional de Migración.

El daño psicológico que puede llegar a causar el encierro puede ser irreversible, incluso hay adolescentes que han llegado a pensar en el suicidio, tal como lo expresaron dos adolescentes con los que se trabajó en la EM Siglo XXI:

*“Si me dieran a elegir entre quedarme encerrado y morir, prefiero morir”
“Es la cárcel más fea que he estado en mi vida, nunca he estado en una, pero seguro esta es la más fea”.*

(Adolescente hondureño solicitante de asilo, tras 120 días en la EM Siglo XXI)

*“Si paso más días encerrado voy a quedar loco”
“De verdad pienso que nunca voy a salir de aquí, siento como que aquí voy a vivir y voy a morir”.*

(Adolescente salvadoreño en espera de su deportación que llevaba 40 días en la EM Siglo XXI)

La niñez y adolescencia migrante detenida se encuentra en alto riesgo de sufrir depresión, ansiedad y, frecuentemente, muestran síntomas de estrés postraumático (PTSD), tales como insomnio, pesadillas y enuresis. Sentimientos de desesperanza y frustración pueden manifestarse como actos de violencia contra ellos mismos u otros. En estudios sobre los efectos de la detención migratoria en la niñez y adolescencia se han encontrado altas tasas de suicidio, intentos de suicidio, daño auto-infringido, desorden mental, y problemas de desarrollo, incluyendo severos trastornos efectivos de sociabilidad.⁵²

En cuanto al impacto psicológico y emocional que supone la privación de libertad por motivos migratorios de NNA, ésta tiene “implicaciones profundas y de largo alcance para su desarrollo y la salud física y psicológica”, según un estudio de la International Detention Coalition.⁵³ La detención puede precipitar retrasos o incluso una regresión en el desarrollo, puede exacerbar problemas existentes de salud mental y físicos y crear otros nuevos. Incluso la detención a corto plazo puede afectar negativamente a los niños, pero a largo plazo incide en la personalidad del menor de edad y de su autopercepción.

Esto tiene graves consecuencias para los niños, independientemente de si se les permite permanecer en el país en que son detenidos u obligados a regresar a sus países de origen.⁵⁴ En lo relativo a la aplicación de medidas alternativas a la detención para NNA migrantes, en palabras del Relator Especial de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la CIDH, “México no ha establecido mecanismos reales y eficaces que sirvan como alternativas a la detención de este sector. Existen acuerdos establecidos entre el Sistema DIF Nacional, el INM y la COMAR que establecen criterios de actuación pero no atienden el interés superior del niño y la niña. La detención de niños y adolescentes en las estaciones migratorias se produce en directa contradicción con los estándares internacionales de derechos humanos”.⁵⁵

⁵² International Detention Coalition. (2013). *La niñez migrante detenida. Hoja de datos*. Disponible en http://endchilddetention.org/wp-content/uploads/2014/11/IDC_Hoja_de-Datos_NNA_dic-2013.pdf.

⁵³ International Detention Coalition. (2012) *Infancia Cautiva*, 57. Melbourne, Corlett, D., con Mitchell. G. Van Hove, J. Bowring. L., & Wright, K. Disponible en http://www.acnur.es/PDF/infancia_cautiva_20130129205414.pdf.

⁵⁴ IDC. (2012). *Infancia Cautiva*.

⁵⁵ CIDH. (2011). *Informe sobre la situación general de los derechos de sus migrantes y sus familias*. México. Disponible en http://www.fundacionjusticia.org/wp-content/uploads/2013/06/Informe_Final_Relator_Migrantes_CIDH1.pdf.

6. Inexistencia de medidas alternativas a la detención

Ante las consecuencias que puede originar la detención de NNA, se exige un profundo replanteamiento de las medidas de detención que continúa implementando el Estado mexicano. El tratamiento que debe darse a los NNA de acuerdo con estándares internacionales no debe ser de carácter punitivo o sancionador sino que tiene que asegurar su protección. Así lo ha señalado el Comité de Derechos del Niño al mencionar que los NNA no deberían ser privados de su libertad por razones de índole migratoria,⁵⁶ y en esta afirmación involucra a todas las situaciones de la niñez en el contexto de la migración, incluida la de los NNA solicitantes de asilo.

A inicios del 2014, organizaciones de la sociedad civil mantuvieron algunas reuniones en torno al tema de alternativas a la detención. En la agenda del Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria (GTPM) se planteó trabajar con técnicos del Senado y de algunos organismos del Poder Ejecutivo—como el DIF—, sin tener avances hasta el momento. Por otra parte, el Programa Especial de Migración 2014-2018 hace referencia en su objetivo 3 a “*Consolidar una gestión migratoria eficaz, fundamentada en criterios de facilitación, corresponsabilidad internacional, seguridad fronteriza y seguridad humana*”.⁵⁷ En una de las líneas de acción enuncia: “Fortalecer medidas alternativas al alojamiento de las personas extranjeras en estaciones migratorias, en particular para personas en situación de vulnerabilidad”. Este punto es uno de los temas en los que ha trabajado el Consejo Ciudadano del INM.⁵⁸

Al respecto, UNICEF ha señalado algunas alternativas a la detención, como alojar a los NNA en centros de protección social que no sean cerrados, albergarlos en instituciones de atención social que les brinden una protección integral desde una perspectiva de derechos, o fijar medidas que aseguren su presencia en las diferentes etapas de los procesos administrativos y judiciales que estén ligados a su ingreso o residencia en el país o, mejor aún, a un procedimiento de determinación del interés superior. En todo caso, se ha señalado que los programas de alojamiento deben tener como objetivo la atención y no la privación de libertad de los NNA.⁵⁹

⁵⁶ Comité de los Derechos Niño. (2012). *The Rights of All Children in the Context of International Migration* Background Paper. Geneva. Disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2012/2012DGDBBackgroundPaper.pdf>.

⁵⁷ Secretaría de Gobernación. (2014). Decreto por el que se aprueba el Programa Especial de Migración. (Tercera Sección-Extraordinaria), Estrategia 3.3 Estandarizar los mecanismos y hacer eficientes los protocolos de control migratorio con respeto a derechos humanos e incorporando criterios diferenciados, p. 87. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9976.pdf?view=1>.

⁵⁸ De conformidad con el artículo 59 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Migración contará con un Consejo Ciudadano encargado de formular propuestas; intercambiar opiniones; proponer acciones de cooperación, concertación y seguimiento de la sociedad civil a las actividades que realice el Instituto Nacional de Migración, y Que la creación de un Consejo Ciudadano en el Instituto Nacional de Migración facilitará la participación de la sociedad civil organizada, de académicos y de otros sujetos interesados de tal suerte que éstos puedan opinar y formular propuestas para mejorar la ejecución de la política migratoria.

⁵⁹ UNICEF. (2011). *Observación escrita de UNICEF sobre Niñez Migrante en América Latina y el Caribe. Solicitud de Opinión consultiva sobre Niñez migrante presentada por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.*, Buenos Aires. Disponible en http://www.unicef.org/argentina/spanish/Amicus_Curiae_COMPLETO.pdf.

La iniciativa presentada ante el Senado, a la que hemos hecho referencia anteriormente, propone que no se prive de libertad a los NNA en las estaciones migratorias o cualquier otro lugar habilitado por el INM, y que en lugar de ello se les aloje en instituciones reguladas y cobijadas bajo una institución pública de protección de la niñez, no dedicada al control migratorio, en línea con las obligaciones que emanan de la Convención de los Derechos del Niño (CDN). Por ello, la propuesta referida plantea la creación de los “Centros de Atención y Protección Integral para Niños, Niñas y Adolescentes”, que estarían a cargo de los DIF estatales y cuyo objetivo sería que los NNA gocen en todo momento del derecho a la salud, a la atención médica, y a la asistencia pública.⁶⁰

Diversas organizaciones de defensa de los derechos humanos, de las personas migrantes y refugiadas y de NNA han propuesto proyectos para la implementación de medidas alternativas a la detención, ante la evidencia de que la privación de libertad de NNA por razón de situación migratoria irregular viola flagrantemente los principios jurídicos de necesidad y proporcionalidad. Sin embargo, hasta el momento las propuestas no han tenido eco en el ámbito legislativo, y mucho menos en el plano práctico. Podría decirse que ha ocurrido al contrario—vulnerando hasta la propia ley de migración, tal como lo acreditan las estadísticas.

IV. Sin reconocimiento: los NNA solicitantes de asilo

En el trabajo de monitoreo y documentación sobre las condiciones de detención de personas adultas y menores de edad, identificamos que el tema de violencia en diferentes esferas constituye un factor determinante del proceso migratorio, sobre todo cuando se trata de salvaguardar la vida de los NNA. Por ejemplo, se ha documentado un número creciente de casos de adolescentes que no tenían como plan de vida migrar, pero que por causa del riesgo de vivir en colonias tomadas por pandilleros se encuentran en tales condiciones de vulnerabilidad que han sido forzados a salir del país. En otros casos, el padre o madre migran por las constantes amenazas directas e indirectas a los NNA, o bien la madre⁶¹ regresa de Estados Unidos en busca de sus hijos e hijas con el fin de llevárselos/as y salvar su vida.

El riesgo de cualquiera de estas formas de huida, que convierte a todos estos NNA en personas necesitadas de protección internacional, se une a las condiciones vulnerables y los peligros que viven durante el tránsito. Estos riesgos aumentan cuando se trata de NNA no acompañados, pues se hallan expuestos al abuso sexual, el robo, la extorsión, y otros delitos graves, así como a medidas de privación de la libertad y deportación sin tener en cuenta sus derechos, aún si de ello puede derivar la afectación de su integridad física o su vida al ser retornados al país de origen.

⁶⁰ Senado de la República. (1 abril 2014). *Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversos Artículos de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, en Materia de Niñas, Niños y Adolescentes Extranjeros no Acompañados y Separados*, p. 9. Disponible en <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2014-04-03-1/assets/documentos/migrantes.pdf>.

⁶¹ CDH Fray Matías. (2013). *Acción Urgente. Detención Prolongada de la Sra. Marina del Carmen Cortez Peña Migrante Salvadoreña en la Estación Migratoria Siglo XXI*. (CDHFRAYMACO/1401/2013). Disponible en <https://fronterasurmx.wordpress.com/2013/01/14/accion-urgente-detencion-prolongada-en-estacion-migratoria-de-la-sra-marina-del-carmen-cortez/>.

Caso-de niña solicitante de asilo

C. F. L., adolescente hondureña de 17 años, salió de Honduras debido a que sufría hostigamiento por parte de un narcotraficante que, en una ocasión, intentó sin éxito subirla a su coche y llevársela para tener dos hijos (sic). Después de recibir una llamada en donde la amenazó de muerte a ella y a su familia si no se iba con él y si lo denunciaba, tuvo que tomar la decisión de salir de su país junto con su familia.

Los casos como el de C. F. L., en los que la violencia social y, asociada a ella, la violencia de género, es una de las causas por las que las adolescentes y jóvenes huyen de sus países, donde existe un clima de violencia generalizado, se encuentran invisibilizados y se ignoran todos los factores que origina esta violencia hacia ellas. Otro de los graves peligros que sufren las mujeres y niños sucede durante el tránsito, que agrava su vulnerabilidad, y por ende, reafirma el deber de responder con medidas de protección integrales y adecuadas.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha dado cuenta de estos casos: “Debido a la situación de discriminación que afecta a las mujeres y a las niñas migrantes en razón de su género, la probabilidad de que sean victimizadas mientras se encuentran en México es mucho mayor. En el caso de las mujeres migrantes, la Comisión recibió abundante información acerca de los abusos sexuales a las que son sometidas en México. Amnistía Internacional, en su informe titulado “Víctimas Invisibles: Migrantes en Movimiento en México”, señaló que las mujeres y las niñas y niños, en especial los que viajan no acompañados, se encuentran en mayor riesgo de ser víctimas de trata o de sufrir agresiones sexuales de parte de delincuentes y de funcionarios estatales.”⁶²

También es cada vez más frecuente documentar casos donde la violencia a causa de la orientación sexual o la identidad de género representa un riesgo para la vida de las personas, que en muchos de sus países de origen son perseguidas y discriminadas si no se ajustan a la orientación sexual aceptada por la mayoría de la sociedad. Muchas veces no cuentan con protección de su Estado, por lo que se ven obligadas a huir para buscar un país seguro. Así lo ha documentado el CDH Fray Matías en su labor diaria de acompañamiento y representación de casos de asilo de NNA centroamericanas.

Sin embargo, es común que en los países a los que llegan también sean discriminadas y excluidas, así tampoco se den los medios para acceder a la justicia y garantizar sus derechos fundamentales. Esto afecta especialmente a NNA que en muchos casos tienen dificultades para que los acepten en albergues, o deben afrontar que en los centros de detención no tengan un lugar asignado en el que no se sientan agredidas por su género.

En general, por los casos que el CDH Fray Matías ha acompañado y documentado, las personas que forman parte de la comunidad LGBTTI⁶³ deben vivir a diario que las problemáticas de las que han sido víctimas sean invisibilizadas por los gobiernos, por los medios de comunicación, e incluso por sectores de la sociedad civil organizada. La consecuencia ha sido dejarlas a merced de mayores

⁶² CIDH. (2013). *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. Washington D.C, p. 95. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/Informe-Migrantes-Mexico-2013.pdf>.

⁶³ Comunidad lésbico, gay, bisexual, transgénero, transexual e intersexual.

riesgos y discriminación, lo que se deriva muchas veces en la violación del derecho a la vida, la igualdad, la libertad, y la dignidad.

A. *Política mexicana de no reconocimiento de solicitantes de asilo*

En las estadísticas oficiales del INM, de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) y del “Albergue Viva México”, así como en los casos que el CDH Fray Matías ha documentado y acompañado, se destaca el número de población hondureña y salvadoreña (adultos y menores de edad) que están abandonando su país por causa de la violencia. Nos referimos a violencia en sentido amplio, tanto la que proviene del núcleo familiar como la violencia de género, la violencia sexual, el maltrato físico y psicológico, el abandono total, así como la violencia social y política (por ejemplo la violencia de las maras o de fuerzas de seguridad) que se explica al principio de este estudio así como en los capítulos referidos a los países del triángulo norte de Centro América. Actualmente nos encontramos ante un contexto que requiere tomar medidas para atender de manera adecuada, en un marco de derechos humanos y del derecho de asilo, a los miles de NNA que están abandonando de manera forzada sus países.

La respuesta actual del gobierno mexicano ante esta necesidad de protección internacional consiste, en la mayoría de los casos, en la detención de NNA por motivos migratorios. Esto no puede ser permitido en ningún caso, y cuando se trata de solicitantes de asilo la privación de la libertad tiene a su vez un impacto específico dada la situación traumática que el NNA puede estar atravesando y sus necesidades de protección internacional que pueden requerir medidas de protección inmediatas. Hasta la Ley de Migración vigente, en su art. 52. V, refuerza la prohibición de la detención migratoria y señala que mientras se les resuelva su condición como refugiado se les autorice su estancia por razones humanitarias. Sin embargo, esta disposición no se cumple. La COMAR tiene la obligación de garantizar una protección, particularmente en el caso de NNA, conforme al Art. 20 de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria.

Hoy día la lentitud de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) en la resolución de los casos, aunado a su privación de libertad, agrava la incertidumbre con que vive el procedimiento de refugio el niño o niña solicitante, lo que provoca también en estos casos un alto nivel de desistimiento ante la precaria respuesta del Estado mexicano a las peticiones de protección internacional. Una necesidad urgente a considerar por el incremento que se está produciendo actualmente en México del número de solicitantes de refugio, adultos y menores de edad, por la situación en Centroamérica.⁶⁴

Las estadísticas con las que cuenta COMAR nos indican que el número de reconocimientos como personas refugiadas en el país son mínimos. En el 2013, de las 1164 personas solicitantes de

⁶⁴ Centro de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús, & CDH Fray Matías de Córdoba. (2013). *Extracto de la argumentación oral del en la Audiencia Pública emitida por la CIDH en la Solicitud de Opinión Consultiva presentada por los Estados de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay sobre los Derechos de la Niñez Migrante*. Disponible en <http://www.ipdhdh.mercosur.int/audiencia-ante-la-corte-idh-por-la-solicitud-de-opinion-consultiva-sobre-ninez-migrante-presentada-por-los-estados-firmantes-del-mercosur/> y <https://www.youtube.com/watch?v=Ozw5ekV2ruA> (video).

refugio registradas, se reconocieron 245 como refugiadas y 35 con protección complementaria.⁶⁵ No se cuenta con el dato oficial público de cuántas de las personas reconocidas como refugiadas eran NNA. Sólo se tiene el dato de que del total de solicitantes, 455 personas eran de Honduras y 285 de El Salvador, lo que representa el 63.5 % del total de todas las solicitudes—el otro 36.5% provenían de 41 países.⁶⁶

Recientemente, en una conferencia, una funcionaria del ACNUR México brindó datos reveladores que permiten ver que la política de asilo en México no garantiza el interés superior del niño y no cuenta con un mecanismo accesible para que los NNA accedan al procedimiento, y si acceden son pocas las probabilidades de que se les respete el derecho a la protección internacional. Entre el 2008 y el 2013, según estadísticas oficiales han solicitado asilo frente a la COMAR, 191 NNA, de esos 150 son del Triángulo Norte de Centroamérica, lo cual es muy claro en dónde están las necesidades De esas 191 solicitudes presentadas se reconocieron a 50 niños y niñas. Solo en el 2013 se presentaron 50 solicitudes de asilo de las cuales 37 eran hondureños, de los tres países salen NNA pero Honduras registra hoy los índices criminalidad y de inseguridad más altos, las tasas de inseguridad más altas del mundo De los 50 NNA reconocidos, el 86% son niños que vienen son del Triángulo Norte de Centroamérica. En 2013, de los 37 NNA hondureñas que solicitaron, se reconoció solo a 10 niños, de ahí pudo ser que un porcentaje haya abandonado o desistido del procedimiento.⁶⁷

A pesar de que la Ley sobre refugiados y protección complementaria se publicó en 2011, contiene artículos que requieren de una revisión porque van en contra de la normativa internacional de asilo, como es el caso del artículo 18: “El extranjero que solicite ser reconocido como refugiado deberá presentar por escrito su solicitud ante la Secretaría dentro del término de 30 días hábiles contados a partir del día hábil siguiente al que haya ingresado al país o, en su caso, a aquél en que le haya sido materialmente posible presentarla en los términos que defina el reglamento”. Esta disposición limita que muchas personas soliciten asilo, dado que no se enteran de este derecho o no tienen condiciones para solicitarlo hasta mucho tiempo después.

Las dificultades para lograr el reconocimiento como refugiado no se dan únicamente en el momento del acceso al procedimiento. Si bien el plazo para la primera resolución desde la entrevista que inicia el procedimiento son 45 días hábiles—lo que en total son unos tres meses—para las personas que se encuentran en detención esta espera puede ser traumática, sobre todo en el caso de un niño o niña. Por tal razón, existe un altísimo nivel de desistimiento de quienes solicitan asilo, aunado a violaciones del debido proceso, tales como la falta de representación legal, de intérprete, de tutor, la denegación de presentación de pruebas para verificar la narración de los hechos, la falta de información adecuada a su edad, la imposibilidad de trabajar durante el tiempo de la solicitud y la escasa formación del personal sobre los países de origen.

⁶⁵ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2011). *Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y Asilo Político*, Artículo 2. Fracción VII Protección Complementaria. Disponible en <http://www.sre.gob.mx/images/stories/marconormativodoc/leyes/dof270111.pdf>.

⁶⁶ Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. (2013). *Estadísticas*. Disponible en http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/Estadísticas_COMAR.

⁶⁷ Delgado, A. V. (2014, agosto 25), *Niños refugiados centroamericanos: desafíos en materia de protección internacional*. Ponencia presentada en Conferencia: El Colegio de la Frontera Norte, Matamoros.

En el caso de los NNA detenidos, pueden conocer del derecho del asilo dependiendo de la información que el agente migratorio les dé. El primer formato de solicitud lo completan ellas/os solas/os y después asiste el o la funcionario/a de COMAR para notificarle su admisión de solicitud. A partir de ese momento empiezan a correr los 45 días hábiles y, a unos días de cumplirse el plazo sin tener fecha, se les hace la entrevista grabada y esperan la resolución. Durante el tiempo que pasa no se les informa cómo va su proceso y no vuelven a ver al funcionario/a de COMAR hasta el día de la notificación de reconocimiento o no de la condición de refugiado.

El número de negativas es alto y se debe a los análisis tan pobres que se realizan de los casos, por falta de conocimiento del contexto centroamericano.⁶⁸ Tampoco ayuda en absoluto la existencia de la detención durante el proceso y, en general, la sensación de desprotección e indiferencia hacia su situación que genera en las personas solicitantes la política de refugio actual del gobierno mexicano. Según nuestro juicio, muchos de estos desistimientos son inducidos por esta política y no son, por tanto, voluntarios. Ello, sumado a las negativas nos permite hablar de un nivel todavía más alto de no reconocimiento del asilo en el país.

B. El destino: la expulsión de NNA migrantes y solicitantes de asilo

De un principio medular como es el interés superior (ISN) del NNA, se derivan obligaciones específicas y complementarias para los Estados, las cuales tienen como objetivo asegurar todos y cada uno de los derechos reconocidos a los NNA que se encuentran bajo su jurisdicción, sin discriminación alguna: En términos de política migratoria el ISN tiene un valor importante en cuestiones como la no detención de NNA, la no deportación por razones migratorias, la protección de unidad familiar, las garantías de debido proceso, asistencia consular, y la inclusión de una mirada a corto, mediano y largo plazo.⁶⁹

En la actualidad, no existe un procedimiento de Determinación del Interés Superior (DIS) real, que permita valorar en específico la situación de cada niño/a y que exprese su opinión con un pleno conocimiento de sus derechos, a pesar de que tanto la Ley de Migración como su Reglamento (artículos 69-74) hacen referencia al deber de valorar y determinar el interés superior del niño. Existe en la normativa una confusión entre la valoración y el procedimiento DIS, puesto que establece que el INM será quien supervise este procedimiento y no el sistema de protección a la infancia, el que debería hacerlo en verdad. Esto contradice estándares de protección y la obligación del Estado, donde se exige que para hacer una adecuada DIS deben participar diferentes instituciones y personas especializadas en derechos de la infancia, y no autoridades migratorias como sucede en la actualidad.

El Comité de los Derechos del Niño y el Relator sobre Derechos de Migrantes de Naciones Unidas han señalado que en el marco del DIS se requiere de una clara y detallada evaluación de la identidad de NNA. Ésta debe ser realizada por profesionales calificados en un idioma que los NNA puedan comprender y es preciso que incluya una adecuada perspectiva de género, con el fin de atender cada situación concreta, la particular condición de vulnerabilidad—en especial relativa a

⁶⁸ COMAR. (2013). *Estadísticas*. <http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/Estadisticas> COMAR.

⁶⁹ Ceriani, P. (2014, junio 23). *Derechos humanos y Niñez Migrantes: Principios Internacionales*. Ponencia presentada en Encuentro internacional sobre niñez migrante no acompañada, El Colegio de la Frontera Norte. Tijuana.

la salud física, psicosocial y material—y de otras necesidades de protección que los NNA migrantes pudieran tener de manera urgente.⁷⁰ Este deber se ha visto reforzado por la Opinión Consultiva emitida por la Corte Interamericana (2014), en la cual se establece de manera precisa la obligación de los Estados de establecer un procedimiento DIS y abstenerse de devolver o repatriar a un NNA en razón de su estatus migratorio.

Como podemos ver en el siguiente flujograma del INM, se presentan varios aspectos que contradicen estándares de derechos humanos referentes a la protección de los NNA, como se ha venido planteando en otros apartados del informe. Por una parte, en ningún momento se menciona un mecanismo de DIS, así tampoco se contemplan alternativas a la detención. Los NNA siguen estando en una estación migratoria, la notificación al Sistema DIF no se refiere a su obligación de albergarlos, y tampoco queda claro cómo será la asistencia jurídica.

Véase gráfico 3 en el apéndice sobre el procedimiento de atención a menores de edad extranjeros no acompañados (INM).

Sin embargo, la realidad es muy distinta a la que el INM pretende reflejar:

Caso sobre la falta de observancia del interés superior del niño

O.A.P.M., de nacionalidad hondureña, con 11 años de edad migró por primera vez a México. Cuando se tuvo contacto con él, en enero de 2012 en la EM Siglo XXI de Tapachula, era la tercera vez que había pasado por ese lugar. Relató que la primera vez que migró había viajado en tren, y que lo había abordado en Arriaga, Chiapas, hasta Nuevo Laredo, Tamaulipas, frontera con Estados Unidos. Una vez detenido, estuvo durante 7 días en la EM Siglo XXI—aunque probablemente pasó más días en otras estaciones migratorias hasta llegar a Tapachula—y fue deportado, como las veces anteriores, por autoridades migratorias y trasladado a la frontera de Corinto, Honduras.

La segunda migración sucedió en el mismo mes. También viajó en tren, pero esta vez lo tomó en Tenosique (Tabasco), donde fue detenido. No recuerda cuánto tiempo pasó en la primera estación migratoria y luego nuevamente fue enviado a la EM Siglo XXI. De la misma forma que en las otras ocasiones, fue deportado a Honduras por la frontera de Corinto, donde su mamá lo recibió.

La tercera vez fue detenido en Tapachula y directamente trasladado a la EM Siglo XXI. En esta ocasión también fue deportado.

Sin embargo, a pesar de las otras malas experiencias, decidió migrar nuevamente y fue cuando en junio del 2014, ya con 14 años, se le volvió a encontrar en la EM Siglo XXI. El objetivo de sus viajes siempre fue escapar de la pobreza y buscar un trabajo para ayudar a su madre y hermanos, pero esta cuarta vez el componente de violencia en el barrio donde vivía fue determinante. En las ocasiones anteriores

⁷⁰ Comité de Derechos del Niño (2005); Relator sobre Derechos de Migrantes, (2009).

se escapó de su casa, y en esta ocasión tuvo el consentimiento de la madre, por el temor que le fuera a pasar algo de quedarse en Honduras.

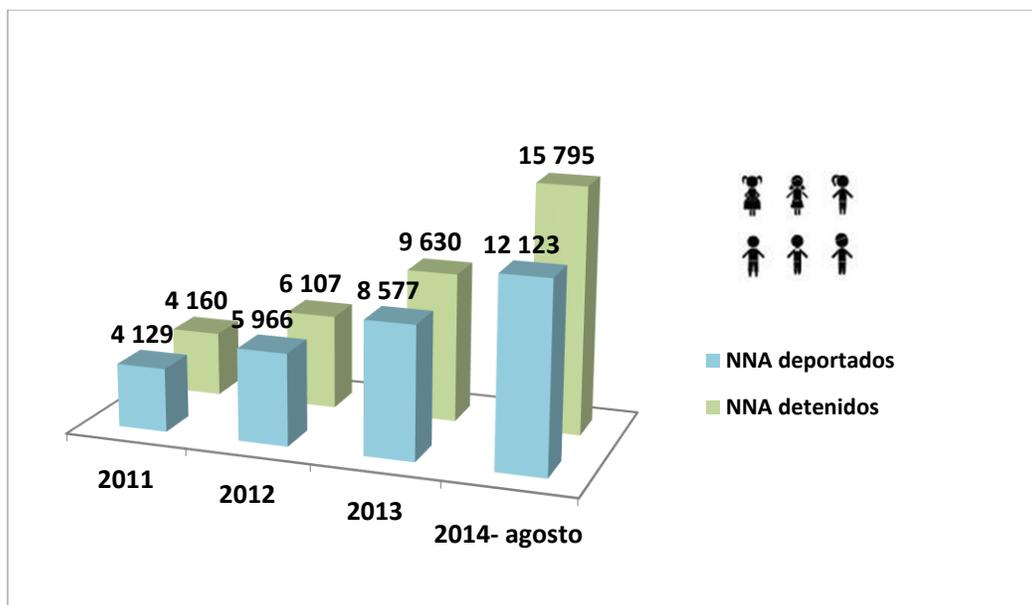
Todas las veces que O.A.P.M. transitó por México, lo único que encontró fue la privación de libertad en un centro de detención. Nunca estuvo en un albergue, tampoco conoció otras alternativas para su protección, ni tuvo un acercamiento con funcionarios/as de otras instancias diferentes a la migratoria.

El CDH Fray Matías le informó sobre el derecho al asilo, explicó el proceso, pero no lo vislumbró como una opción para él, solo quería salir pronto del encierro, como tanta veces, sabía que la mejor opción era irse y regresar apenas llegara a la frontera.

Tal como lo explica Ceriani (2014), “el traslado de un NNA de un país a otro, tiene que ser exclusivamente el resultado de una medida de protección. Si no hay procedimiento del DIS, no hay manera de saber si el NNA está siendo objeto de una medida de protección y no una medida de sanción”. Este caso sirve como paradigma de cuál es el destino de la mayoría de los niños y las niñas migrantes detenido/as en México: la deportación a su país de origen, sin haberse observado su interés superior y sin haber evaluado si este retorno es el más adecuado con su situación y condiciones.

Las estadísticas oficiales del INM de México son claras al respecto:

Gráfico 4. Diferencia entre NNA detenidos y deportados.



Fuente. Elaboración propia con base en datos del INM.

Es considerable el incremento de la población menor de edad que pasa por un proceso de verificación, detención, y deportación. Los porcentajes que se observan en el cuadro y el caso

anterior indican que prácticamente la detención y deportación casi automática sigue siendo la respuesta por excelencia que la política migratoria mexicana da a las niñas y los niños, sin considerar las principales causas y consecuencias de su migración forzada.

La deportación y el regreso a sus comunidades de origen no cuenta con las condiciones apropiadas, dado que no cuentan con programas de reintegración y se ponen en riesgo muchas veces su vida y seguridad, lo cual origina la decisión de migrar nuevamente, inclusive apenas lleguen a la frontera. Así, se genera una migración circular donde, en cada intento, la vida y otros derechos se ponen en riesgo. Los capítulos de este libro acerca de la situación en Honduras, Guatemala, y El Salvador (2-4) dan cuenta de las condiciones de este retorno.

V. La inmigración asentada en el Soconusco: ¿Viviendo el sueño mexicano?

A. La situación de hijos e hijas de inmigrantes establecidos/as en Soconusco

En este capítulo nos interesa describir la situación de los NNA mexicanos hijos e hijas de padre/madre o ambos extranjeros, así como los NNA que llegaron muy pequeños, casi recién nacidos, a vivir al Soconusco. Consideramos necesario evidenciar sus condiciones de vida y la de sus familias, puesto que insertarse, asentarse e integrarse a un nuevo territorio y composición social como es el Soconusco, Chiapas, no es una tarea sencilla. La mayoría de ellas y ellos, sean de la nacionalidad que sean, se enfrentan a la discriminación y a estigmatizaciones existentes en la población local. Sus principales desafíos son la obtención del documento migratorio o renovarlo, así como el acceso a la educación, a la salud, y a la integración social al país de destino.

La inexistencia de estadísticas en el tema de migración y, específicamente, de NNA es una constante, lo que para el caso de inmigración aún resulta más complejo: ni siquiera existe un reconocimiento de la inmigración centroamericana que se queda de manera definitiva en México—especialmente en el estado de Chiapas y principalmente en la región del Soconusco—y, más recientemente en el estado de Tabasco, lugar de entrada de miles de personas de nacionalidad hondureña. Sin embargo, gracias a investigaciones sobre la población inmigrante que se han realizado en la región,⁷¹ y a estudios sobre trabajadores y trabajadoras, se ha logrado en los últimos años cierta visibilización y caracterización de esta población.⁷²

En el plano del gobierno, en la gestión del ex gobernador Juan Sabines Guerrero, en el marco del Plan Estatal Chiapas-Solidario 2007-2012 se realizó una fuerte campaña dirigida a personas migrantes, como parte de la estrategia de imagen política a nivel internacional.⁷³ Debido a ello, se crearon algunos programas que expondremos más adelante, se realizaron algunas modificaciones

⁷¹ Fernández Casanueva, C. (2012). Tan lejos y tan cerca: Involucramientos transnacionales de inmigrantes hondureños/as en la ciudad fronteriza de Tapachula, Chiapas. *Migraciones Internacionales*, vol. 6 (4); Fernández Casanueva, C. (2009). Experiencias de mujeres migrantes que trabajan en bares de la frontera Chiapas-Guatemala. *Papeles de Población*. 15(59): 173-192.

⁷² Ángeles Cruz, H. y Luz Rojas Wiesner, M. (2009) Temas pendientes sobre la migración internacional en la frontera sur de México. en CONAPO. (2009). *Memorias del Foro Nacional. Las políticas de población en México. Debates y propuestas para el Programa Nacional de Población, 2008-2012*. pp.145-150. Disponible en <http://www.portal.conapo.gob.mx/publicaciones/foronacional/foronacionalcompleto.pdf>.

⁷³ Secretaría de Hacienda, Gobierno del Estado de Chiapas. (2011). *Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012*. Disponible en http://www.haciendachiapas.gob.mx/planeacion/pdchs_2007_2012.asp.

al marco normativo local, se firmaron acuerdos con organismos internacionales y albergues locales. Asimismo, se creó la Secretaría de Desarrollo de la Frontera Sur y Enlace para la Cooperación Internacional, la Fiscalía Especializada de Delitos en contra de Inmigrantes, Oficina de Atención al Migrante del H. Ayuntamiento; así como la organización de espacios interinstitucionales.

Si bien muchas de estas acciones de política pública del estado de Chiapas han ido cubriendo algunas necesidades, la realidad es que las personas migrantes continúan sin acceso pleno a sus derechos. Algunas de las instituciones siguen existiendo, así como algunos de los programas que se implementaron, pero trabajan con menos recursos y sin interés del actual gobierno local y estatal. A pesar de las investigaciones y los programas gubernamentales, que siguen siendo escasos, poco se ha abordado sobre los NNA, especialmente las y los nacidos en territorio nacional, cuya madre, padre o ambos son extranjeros, o bien llegaron al Soconusco con sus padres a muy corta edad. Únicamente se cuenta con la información de organizaciones locales como el CDH Fray Matías, albergues, y el centro de investigación Colegio de la Frontera Sur,⁷⁴ quienes han trabajado e investigado desde hace años sobre la temática de la población inmigrante asentada en la región.

B. Inmigración en el Soconusco

La ciudad de Tapachula, centro administrativo del municipio con el mismo nombre y principal entidad urbana de la región del Soconusco (Chiapas), no se encuentra exactamente en la línea fronteriza, pero constituye el centro social y comercial de la región colindante con Guatemala. Es una ciudad profundamente ligada a la migración desde su gestación misma; su existencia no podría entenderse sin la presencia y el trabajo de personas inmigrantes alemanas, italianas, españolas, oaxaqueñas, chinas, japonesas, guatemaltecas, y centroamericanas en general, que llegaron a la región en distintas circunstancias y con diversos objetivos.⁷⁵

La riqueza agrícola y comercial de Tapachula y sus alrededores atrae a estas personas, lo que convierte al Soconusco en uno de los principales lugares de destino migratorio de México. Esto rompe el paradigma de que la República Mexicana es únicamente zona de tránsito, origen y retorno de migrantes. En la actualidad, tras una sistematización realizada por el CDH Fray Matías, se cuenta con la información relativa a las personas que acuden al Centro a solicitar algún tipo de asesoría, lo que sirve para caracterizar una parte de la población inmigrante asentada. Por ejemplo, hasta julio del 2014, el número de casos atendidos fue de 482; de todos ellos, el área de integración social que realiza la gestión migratoria atendió a 327 personas, lo que equivale al 67,84% del total, un dato que muestra lo central que es la orientación en materia de regularización migratoria. Incluso, se trata de 327 personas que suelen representar a núcleos familiares más amplios puesto que acuden a buscar información en nombre de todos los miembros de la familia.

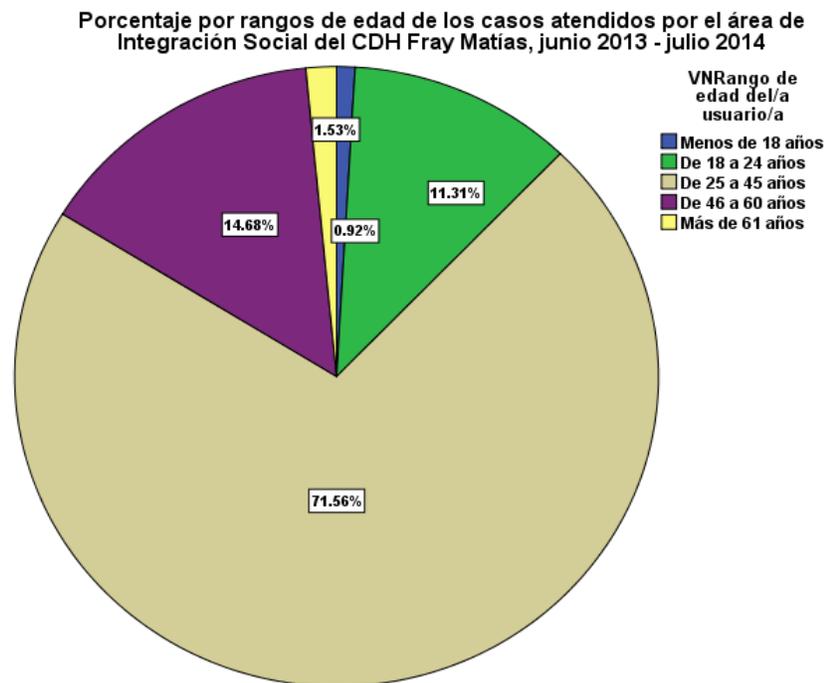
La estadística que arroja la información obtenida de estas personas muestra las características sociodemográficas de la población inmigrante asentada. El rango mayoritario de edad de la

⁷⁴ Albergue Belén, Albergue Jesús El Buen Pastor del Pobre y del Migrante A.C., Una Mano Amiga en la Lucha contra el SIDA, Por la Superación de la Mujer A.C., Médicos del Mundo, Todo por ellos A.C., Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba A.C., y Medico del Mundo Francia.

⁷⁵ OIM, ACNUR, PNUD, UNFPA, UNODC, & CDH Fray Matías de Córdoba A.C. (2014), *MUMISOC: La oportunidad de un museo memorial de las migraciones en el Soconusco*.

población que solicitó algún tipo de asesoría es de 25 a 45 años, con la característica de ser una población económicamente activa y con hijos e hijas.

Gráfico 5. Porcentajes por rangos de edad de los casos atendidos por el área de Integración Social del CDH Fray Matías, junio 2013-julio 2014.



Fuente: Elaboración propia en base las estadísticas generadas por el CDH Fray Matías, de junio 2013 a julio 2014.

La media de población que se atiende tiene hijos/as, y esto indica que estamos ante núcleos familiares amplios, lo que complejiza su regularización migratoria por los altos costos que tiene la obtención del documento de legal estancia para cada persona, lo que tiene que ser asumido por los padres:

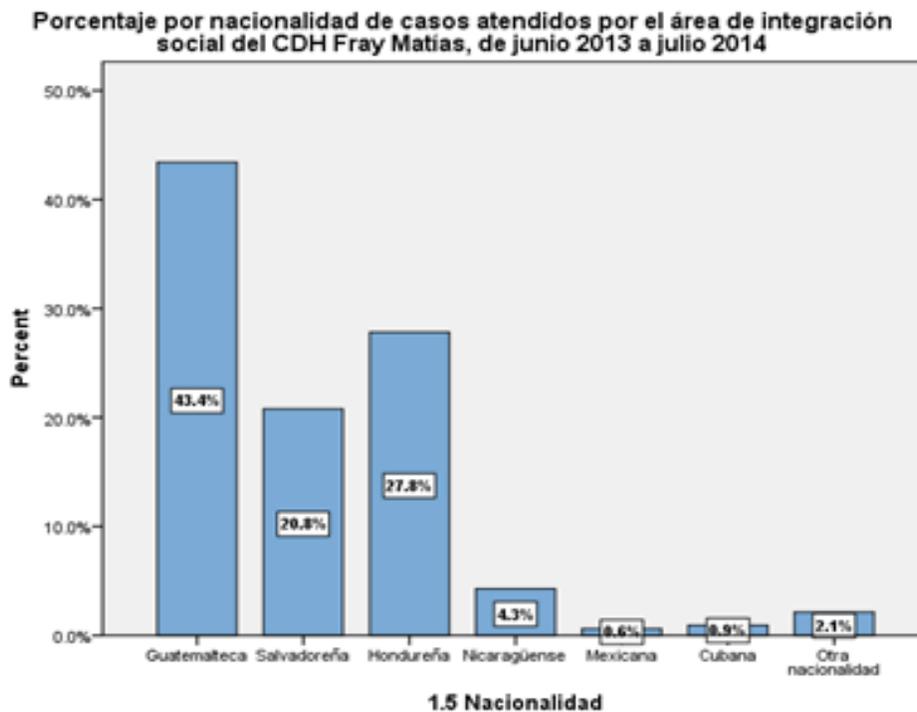
Cuadro 4. Cantidad de hijos/as de migrantes, por núcleo familiar.

Rango	Número de hijos	Frecuencia	Porcentaje
0 hijos/a		58	17.7
De 1 a 3 hijos/as		206	63.0
De 4 a 6 hijos/as		50	15.3
De 7 a más hijos/as		13	4.0
Total		327	100.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las estadísticas generadas por el CDH Fray Matías, de junio 2013 a julio 2014.

La principal nacionalidad de estas personas es la guatemalteca, como corresponde con la historia de una migración fronteriza que acude hace décadas hacia Tapachula. Luego se encuentran las personas provenientes de Honduras, y en tercer lugar están las personas originarias de El Salvador, seguidas en menor medida por las personas de Nicaragua y de otras nacionalidades.

Gráfico 6. Porcentaje por nacionalidad de casos atendidos por el área de integración social del CDH Fray Matías, junio 2013-julio 2014.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las estadísticas generadas por el CDH Fray Matías, de junio 2013 a julio 2014.

Si bien es cierto que la inmigración al Soconusco no es reciente,⁷⁶ ésta se ha visto incrementada por fenómenos naturales como el huracán Mitch (1998), los terremotos ocurridos en El Salvador (2001) y el huracán Stan (2005), todos eventos naturales que impactaron en el flujo de inmigrantes centroamericanos a la región. Por ejemplo, con el huracán Stan⁷⁷ hubo un impacto directo en el incremento de las personas migrantes centroamericanas radicadas en el Soconusco.

C. Acceso a una documentación de legal estancia

La realidad del ejercicio de derechos de todas las personas migrantes y refugiadas que viven o transitan por Tapachula no es fácil. Diversos informes de la sociedad civil y organismos de Naciones Unidas han dado cuenta de las situaciones de violaciones de derechos humanos que se viven en esta región, por acción u omisión de las autoridades que tienen el deber de protección de la población inmigrante y transmigrante en el país. Estas situaciones violatorias son una práctica común y constante en la zona y persisten actualmente.

Puede llegar a afirmarse que la situación se ha agravado en el año 2014, debido a que las medidas adoptadas por el nuevo gobierno federal mexicano van dirigidas a incrementar el control fronterizo y la criminalización de la migración, tanto en tránsito como residente. La perspectiva de vincular a la migración con una amenaza a la seguridad nacional se ha fortalecido con la presencia entre tomadores de decisión y operadores de la política migratoria mexicana de personas con perfil policiaco y militar, con un gran desconocimiento de lo que supone y genera el hecho migratorio. El refuerzo en enero de 2014 de la base de la Policía Federal en Tapachula, con la llegada de 400 nuevos agentes—de los cuales las autoridades comentan destinar 200 de ellos al control fronterizo—incrementa el riesgo de que esta perspectiva de control genere en los próximos meses mayores violaciones de derechos humanos contra personas migrantes, inmigrantes y solicitantes de asilo.⁷⁸ Esta realidad muestra en el Soconusco, mejor que en ningún otro lugar, que el país sigue careciendo de una política migratoria integral y sin perspectiva de derechos humanos y que continúa siendo una política basada en el control y gestión de flujos migratorios con enfoque en la seguridad nacional.

La reciente “crisis de la niñez migrante” (cuyas características y magnitud se describen en la introducción de este libro) ha incrementado esta perspectiva de estar atendiendo el hecho

⁷⁶ Rivas Castillo, J. (2013), *Los que se quedan en el camino. Inmigrantes salvadoreños en Puerto Madero, Chiapas*. Ciesas-Occidente. (Tesis doctoral) Disponible en <http://ciesasdocencia.mx/Tesis/PDF/164.pdf>; Blanco Abellán, B. (2012). *No puedo dejar: Negociación y resistencia en el empleo doméstico. Aproximación a la capacidad de agencia de las empleadas domésticas guatemaltecas en Tapachula, Chiapas*. Ciesas-Sureste. (Tesis doctoral). Disponible en <http://ciesasdocencia.mx/Tesis/PDF/721.pdf>; Wilson González, J. (2012). *Entre la plebe: patojos cortando caña. Adolescentes guatemaltecos cortadores de caña en la agroindustria azucarera en Huixtla, Chiapas:Tácticas y vida cotidiana*, Ciesas-Sureste. (Tesis doctoral). Disponible en <http://repositorio.ciesas.edu.mx/handle/123456789/177>.

⁷⁷ En Guatemala los datos oficiales reportados por la Coordinadora Nacional para la Reducción de desastres (CORRED) dan cuenta de las siguientes cifras: 1158 comunidades de 15 departamentos dañadas; 669 personas fallecidas y 844 desaparecidas; Se calcula que el total de damnificados asciende a cerca del medio millón de personas; Se albergaron a 31,971 personas; Viviendas destruidas 9,136; Viviendas dañadas 25,832.

⁷⁸ Instituto de Comunicación, Social del Estado de Chiapas. (19 enero 2014). *200 policías de elite vigilan la zona fronteriza*. Disponible en <http://www.icosochiapas.gob.mx/2014/01/19/200-policias-de-elite-vigilan-la-zona-fronteriza/>.

migratorio únicamente desde una perspectiva de seguridad, por la presión en este sentido del gobierno de Estados Unidos, así como la anuencia y complicidad del gobierno federal mexicano y los gobiernos centroamericanos.

En este marco, el *Programa Frontera Sur* anunciado y decretado por el Gobierno federal mexicano genera bastantes interrogantes. Si revisamos las recientes declaraciones del Presidente de la República de México y del Secretario de Gobernación sobre dicho Programa, nos encontramos con más de lo mismo: políticas y propuestas anacrónicas y un listado de “buenas intenciones” que no funcionan ante las complejas causas de la migración masiva y el desplazamiento forzado.⁷⁹ Entonces, luego se presentan acciones basados en el control migratorio. Con esta iniciativa, México se muestra al mundo como el país que sí está haciendo algo en este complejo escenario sobre NNA migrantes, aunque las medidas concretas y las estadísticas revelan que, en cambio, está priorizando el reforzamiento del control migratorio con el objetivo de satisfacer en especial a los objetivos del gobierno estadounidense.⁸⁰

Llama la atención que una de las líneas de acción de Programa Frontera Sur se refiera a la protección y acción social a favor de los migrantes. Allí se hace referencia a unidades médicas que ya existen en Chiapas y a mejorar las condiciones en que operan los albergues y estaciones migratorias, además del apoyo en los albergues del DIF. Este esquema, una vez más, se centra en las consecuencias sin abordar las causas, y la realidad es muy distinta: la situación de precariedad en los Albergues del DIF de los estados del sur es alarmante o las condiciones de vida y debido proceso en las Estaciones Migratorias han sido denunciadas de manera reiterada por organizaciones sociales y observadores independientes.⁸¹

Lo que se sigue viendo y documentando es que todo el enfoque de seguridad vulnera los derechos de las personas migrantes, pero en la cotidianidad uno de los principales obstáculos a los que se enfrenta la población inmigrante es la obtención de su documento migratorio de legal estancia. El actual marco normativo migratorio de México, compuesto por la Ley de Migración de mayo del 2011 y su Reglamento de septiembre del 2012, no contempla a regiones como el Soconusco, donde viven miles de personas migrantes desde hace varios años que han formado familias o han traído a sus hijos e hijas. Al no contar con un estatus de legal estancia, esto afecta directamente a los NNA porque no pueden acceder a derechos fundamentales como la salud y la educación.

Para muchas personas que por primera vez van a tramitar sus “papeles”⁸² y son solteras, no son científicos, académicos, estudiantes, artistas o empresarios, y tampoco tienen hijo o hijos nacidos en territorio nacional o no tienen una oferta de trabajo cualificada, es imposible que puedan obtener su visa de residencia temporal o permanente que le permita trabajar.

⁷⁹ Boggs, C. (25 agosto 2014). Cinco preguntas sobre el nuevo programa de frontera sur. *WOLA*. Disponible en http://www.wola.org/es/comentario/cinco_preguntas_sobre_el_nuevo_programa_de_frontera_sur_del_gobierno_mexicano; Knippen, J. (8 septiembre 2014). Las incoherencias del programa frontera sur. *FUNDAR*. Disponible en <http://fundar.org.mx/las-incoherencias-del-programa-frontera-sur/>.

⁸⁰ Boggs, C. (2014). Cinco preguntas sobre el nuevo programa de frontera sur.

⁸¹ CDH Fray Matías de Córdova. (2014).

⁸² Las personas migrantes les dicen “papeles” a las Visas de Permiso de Residencia Temporal o Definitivo, o en general a todo trámite gestionado ante el INM.

*Desde el 2012 se ha cambiado mucho con respecto a la exigencia de documentos. Ahora es muy difícil conseguir papeles migratorios, hacer los trámites es muy caro, pero se necesitan los papeles migratorios para inscribir los hijos a la escuela y para tener seguro popular.*⁸³

*Muchas veces las familias son muy grandes y los trámites para obtener el FM [Forma Migratoria] son muy caros: el trámite está para cada persona en \$ 3.900, la multa \$1.346 y la recepción en \$1.036.*⁸⁴ *Como son familias con bajos recursos a lo mejor solo registran el papá para el seguro, luego la mamá y los niños son los que se quedan sin seguros.*⁸⁵

Las cifras son claras para observar que no cuadran la cantidad de trámites y permisos que se conceden con el volumen de población extranjera que vive en la zona. Respecto a la obtención de permisos permanentes, del total de las 54.440 tarjetas de residencia permanente (TRP) que se expidieron en todo el país en el 2013, en el estado de Chiapas se expidieron 2.660 TRP, de las cuales 296 personas eran de El Salvador, 1149 de Guatemala y 575 de Honduras, lo que representa el 75,8% del total.⁸⁶

Este capítulo no va dirigido a exponer en detalle el procedimiento de regularización migratoria pero los obstáculos mencionados permiten evidenciar que, a pesar de las presiones de las organizaciones, los programas implementados por el INM y el marco normativo migratorio actual han dejado fuera a miles de personas que llevan viviendo en la región.

D. ¡Ya estamos aquí!: ¿y mi acta, y mi salud y mi escuela?

1. Acceso a derechos: derecho a la salud

Cuando el padre o la madre del NNA migrante obtienen el documento migratorio, esto supone el primer paso para acceder a otros derechos como la salud. Éste es definido como “el derecho al disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social, para asegurar el ejercicio pleno de las capacidades del ser humano, lo cual permita tener una calidad de vida digna”.⁸⁷ Sin embargo, este requisito de regularización no debería exigirse pues en diversos tratados internacionales se ha dispuesto que el hecho que el padre y/o madre no cuenten con un documento migratorio, no deba ser motivo para negarles derechos tanto ellos/ellas como a sus hijos e hijas.

En México, específicamente en el estado de Chiapas, “la Secretaría de Salud es la coordinadora del Sistema Nacional de Salud y la autoridad sanitaria federal: ésta descentralizó la operación de

⁸³ Entrevista por MiriamWirsing con Rodríguez, N. (2014). *Proyecto internacional: Derechos Humanos, Niñez y Migración en Centro y Norte América: Causas, Políticas, Prácticas y Retos*.

⁸⁴ Estas cantidades en pesos mexicanos equivalen a unos 480 dólares aproximadamente por el documento migratorio de cada persona.

⁸⁵ Entrevista por MiriamWirsing con Leonarda L Vilaltoro. (entrevistada). (2014). *Proyecto internacional: Derechos Humanos, Niñez y Migración en Centro y Norte América: Causas, Políticas, Prácticas y Retos*.

⁸⁶ Información obtenida con datos del Centro de Estudios Migratorios de la Unidad de Política Migratoria, SEGOB, con base en información registrada en las oficinas de trámites del INM.

⁸⁷ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. (2008). *Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*. México. p. 152.

sus servicios a favor del gobierno del estado de Chiapas, en materia de salubridad general en cuanto a la atención médica y asistencia social, la salud reproductiva y planificación familiar, la promoción de la salud, la medicina preventiva, y dentro del tema regulación y control sanitarios en bienes y servicios, insumos para la salud, salud ambiental y control sanitario de la publicidad”.⁸⁸

En diciembre de 2008, “la Secretaría de Salud del estado de Chiapas, a través de la Jurisdicción Sanitaria Núm. VII, que cubre la región del Soconusco, realizó una acción importante de atención a la salud del migrante implementando el Pasaporte de Salud”.⁸⁹ Después de varias modificaciones, en el año 2010 pasó a llamarse “Cartilla de Salud del Migrante”, y consiste en un documento que permite llevar un control de las asistencias médicas a los servicios de salud, desde la vacunación y el control de enfermedades heredo-degenerativas hasta otros servicios del cuadro básico. El área de salud mental implementó pláticas, cursos, y talleres que se daban dentro de la Estación Migratoria, los Centros de Readaptación Social y algunos albergues, destinados a la población migrante.

En los Centros de Salud también se trabajaba con NNA de origen extranjero o de padre/madre o ambos extranjeros. Las y los migrantes establecidos y sus familiares, antes del 2008 podían acudir a los centros de salud sin necesidad de documentos migratorios ni programas especiales. A partir de ese año, empiezan a “contar” estadísticamente las atenciones por nacionalidad de origen, y cuando se implementaron líneas de acción específicas para las y los migrantes establecidos y sus familiares.

Como ya se ha destacado, existen hoy en día numerosos obstáculos en cuanto a los requisitos y los costos para que las personas no puedan tener su documento migratorio o renovarlo. Esto hace casi imposible que un extranjero o extranjera, con los perfiles laborales de la zona, pueda tener su documento y por ende su afiliación al sistema de salud. Así, queda en la desprotección oficial y tiene que acudir a médicos particulares y/o farmacias⁹⁰ que tienen médico general. En este contexto, se vuelve incluso una estrategia económica acudir al servicio que prestan las farmacias, debido a que si algún miembro de la familia se enferma y acude al Centro de Salud y no está afiliado al Seguro Popular, pagaría un promedio de 41 pesos, unos 3 dólares aproximadamente,⁹¹ y tendría que comprar los medicamentos que le recete el médico. En tanto, en las farmacias la consulta es gratuita o de bajo costo: 25 pesos aproximadamente (alrededor de 1 dólar con 90 ctvs.), y se tendría que comprar el medicamento en esa farmacia. En estos lugares, los medicamentos recetados son genéricos y de precios accesibles para la economía familiar.

En la actualidad sigue existiendo discrecionalidad en el cobro y discriminación en la atención de salud en el Soconusco. Por ejemplo, las y los NNA extranjeros, o mexicanos hijos/as de migrantes,

⁸⁸ Moctezuma Barragán, G. (2000). *Derechos de los usuarios de los servicios de salud*. Cámara de Diputados. LVII Legislatura. Universidad Nacional Autónoma de México. México, p. 81.

⁸⁹ Martínez-Junco. (2011). p. 83.

⁹⁰ Las y los migrantes acuden a Farmacias Similares o Farmacias del Ahorro. Opción documentada en De Lachica Huerta, F. (2011). *Experiencias de las Mujeres Inmigrantes en los servicios de Salud*. en Pérez García, N., & Roldán Dávila, G. (Coords.) *Mujeres Migrantes en el Soconusco. Situación de su derecho a la salud, a la identidad y al trabajo*. *Incidencia Social*. pp. 91-109.

⁹¹ De Lachica Huerta, Fabiola. (2011). Si bien es cierto la Secretaría de Salud dice que las atenciones como las consultas externas son gratuitas en observaciones en campo y con aplicación de encuestas a inmigrantes que acudían a los centros de salud en el Soconusco, se llegó al promedio de pago por consulta de 41 pesos.

quedan en una especie de limbo de atención en el que transversalmente impacta el tener o no el documento migratorio, la situación económica y las prestaciones laborales de sus madres y padres en México.

En este sentido, es obligación del Estado asegurar que todos los migrantes, y en particular los NNA independientemente de su condición migratoria, accedan a los servicios de salud preventivos, curativos y paliativos de todo tipo de enfermedades, sobre la base de la igualdad de trato con los nacionales eliminando todos los obstáculos formales e informales que en la actualidad restringen el ejercicio del derecho a la salud para este grupo en situación de vulnerabilidad.⁹²

2. Derecho a la identidad

En Chiapas, antes de la reforma al artículo 56 del Código Civil,⁹³ los Registros Civiles obstaculizaban el acceso a la identidad argumentando, por ejemplo, que si el niño o niña tenía más de seis meses de nacido, el padre o madre tenía que presentar su documento migratorio. Si no lo tenía, la opción en la dependencia era que sólo apareciera el nombre del padre o madre de origen mexicano. Por eso, en la región del Soconusco, existen casos donde sólo figura el padre en el acta de nacimiento, porque muy probablemente la madre sea de origen extranjero.

Para el caso de los menores de edad con padre y madre extranjeros, la posibilidad de acceso a la identificación era todavía más difícil: si ambos no acreditaban su estancia legal en el país, no tenían la opción de ser registrados. Incluso en esos casos, algún familiar político, la vecina, algún amigo o amigo de los extranjeros figuraban como padres de esos niños, dado que los padres biológicos se veían imposibilitados para registrarlos como hijos suyos.

Ante esto y por presiones de organizaciones como el CDH Fray Matías, Sin Fronteras y organismos internacionales, entre otras instituciones, el 13 de mayo de 2009 se publicó en el Diario Oficial del estado de Chiapas la reforma al artículo 56 del Código Civil del Estado de Chiapas,⁹⁴ en la cual se prescribe que “bajo ninguna circunstancia, se negará el registro a los menores nacidos dentro del estado, aun cuando uno o ambos padres sean de origen extranjero y no cuenten con la acreditación

⁹² Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Lanús, UNICEF, & TACRO. (2009). *Estudio sobre los estándares jurídicos básicos aplicables a niños y niñas migrantes en situación migratoria irregular en América Latina y el Caribe*. Provincia de Buenos Aires, Argentina. Disponible en http://www.unicef.org/lac/MIGRACION_UNICEF.pdf.

⁹³ Reformado p.o. núm. 051 de fecha 03 de octubre 2007, artículo 56.: “- El estado garantizará el derecho a la identidad a través del registro de nacimiento universal, gratuito y obligatorio, en los términos del presente código. las declaraciones de nacimiento, se harán presentando al menor (sic) ante el oficial del registro civil o solicitando la comparecencia del mismo en el lugar que se encuentra aquél.” Última reforma publicada en el p.o. no. 164 de fecha 13 de mayo de 2009. “Bajo ninguna circunstancia se negará el registro del nacimiento del menor nacido en territorio del estado de Chiapas, cuando sea hijo de padre, madre o ambos de nacionalidad extranjera que carezcan de documento que acredite su legal estancia en territorio nacional. Asimismo, no podrá coartarse el derecho del padre, madre o ambos extranjeros a que se anote su nombre en el registro de nacimiento del menor (sic) por dicha circunstancia, para lo cual la autoridad del registro deberá allegarse de la información y documentación necesarias para acreditar fehacientemente la identidad de los progenitores, y que el menor (sic) nació dentro del territorio del estado.” Mayor información disponible en

<http://www.pgje.chiapas.gob.mx/informacion/marcojuridico/Leyes/Estatales/Codigo%20Civil/Codigo%20Civil.pdf>.

⁹⁴ Véase los requisitos para registrar a un niño o niña en el Estado de Chiapas en <http://www.registrocivil.chiapas.gob.mx/faqs.html#faq6>.

de legal estancia dentro del territorio nacional” A partir de esa fecha, se reconoce el derecho que todo niño y niña tiene a un acta de nacimiento sin que importe el status migratorio de sus padres.

A pesar de que la identidad es un derecho que se debe garantizar a todo niño y niña que nazca en el territorio, aún existe desinformación en este sentido. Más allá de las reformas a los códigos estatales, la violación del derecho a la identidad de los NNA sigue ocurriendo, así como los prejuicios en cuanto a la documentación del NNA hijo/a de migrantes ante el Registro Civil. La desinformación o negación del derecho algunas veces se da en la ventanilla de atención, por parte del personal administrativo, y no necesariamente por parte del Juez del Registro Civil.

En los casos de personas migrantes con regular estancia obtenida en los programas de regularización, con hijo/a o hijos nacidos en México con anterioridad a la reforma al Código Civil en Chiapas, éstos pudieron tramitar sus actas de nacimiento en campañas de “actas” extemporáneas.⁹⁵

Sin embargo, aún en estos casos la discriminación continúa para estas familias. Al cumplir los 18 años de edad, cuando el adolescente acude al Instituto Federal Electoral (IFE) a tramitar su Credencial para Votar⁹⁶—que en México es el principal documento de identidad—no les aceptan las actas extemporáneas, porque los servidores públicos del IFE “piensan” que el documento es falso o que el adolescente nació en el extranjero y que, por actos de corrupción, el padre o la madre tramitaron el documento de identidad para su hijo o hija. Así lo ha constatado el CDH Fray Matías en varios casos que ha acompañado en la ciudad de Tapachula.

Los principales obstáculos ocurridos en la región del Soconusco por no tener credencial del IFE afecta en la obtención de otros servicios, como abrir una cuenta bancaria o cobrar un envío de dinero, así también el acceso a créditos y derechos como el trabajo, poder ejercer sus derechos políticos (voto en las diferentes elecciones), tramitar su pasaporte, etc. Por tal razón, se ha insistido desde las organizaciones al Instituto Federal Electoral que fije requisitos de acuerdo con la realidad migratoria en la Frontera Sur de México, teniendo en cuenta la dificultad que el padre, la madre o ambos de origen extranjero tienen al intentar tramitar el acta de nacimiento de su hijo o hija.

Por todo ello se puede concluir que, aunque ya no hay obstáculo en el marco jurídico estatal y federal, en la realidad aún quedan funcionarios que niegan ese derecho o desinforman a los extranjeros que acuden a pedir información.

⁹⁵ Generalmente en el mes de abril, por ser el mes en que se conmemora la niñez en México, se hacen campañas de obtención de actas de nacimiento, y a ese documento se le conoce como actas extemporáneas o sea son casos de niños o niñas inscritos al registro con más de 6 meses de nacidos, y los registros son gratuitos.

⁹⁶ Véase requisitos para tramitar la credencial para votar por primera vez en http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Detalle_Credencial_para_Votar/?vnextoid=a7e237b5af4dd110VgnVCM100000c68000aRCRD#nacionalidad.

3. Derecho a la educación

En México, el artículo 3º constitucional menciona que “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado—Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios—, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias”.

Por lo tanto, el acceso a la educación constituye un aspecto clave en el proceso de asentamiento de los migrantes en el lugar de destino.⁹⁷ En México, la institución que rige el tema educativo es la Secretaría de Educación Pública (SEP): “las zonas escolares del sistema federal son las que más población estudiantil atiende en la región. En relación con la atención de alumnos migrantes por municipios que limitan con Centroamérica, es el municipio de Tapachula el que tiene una alta atención hacia ellos”.⁹⁸

En Chiapas se implementaron políticas a favor del acceso a la educación y a la enseñanza primaria universal, “de donde se podría pensar que los migrantes están incluidos, ya que se trata de la incorporación de los Objetivos del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para lograr el desarrollo en una entidad”. Un ejemplo de esos esfuerzos para el acceso a la educación de NNA migrantes es la implementación en el 2008 del Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM). Estos programas atendieron a 8 escuelas y tuvieron 158 alumnos matriculados.⁹⁹

Sin embargo, los y las NNA de familias jornaleras que acudieron a las escuelas PRONIM no tuvieron acceso a la educación con una perspectiva multicultural no eran respetados en sus orígenes. Por ejemplo, en las escuelas PRONIM las y los docentes hablan castellano, mientras que las hijas y los hijos de jornaleros agrícolas en las fincas de café que provienen de Guatemala hablan principalmente el Mam o el Kaqchiquel.¹⁰⁰ Las clases las reciben en castellano, y no se respeta así el derecho a la identidad y al uso de la lengua materna. Con referencia al plan de estudios, no se toma en cuenta la historia del país de origen del NNA. Las y los docentes que dan clases en las fincas cafetaleras no cuentan con una preparación en educación intercultural, son profesores multigrados y no precisamente son pedagogos.¹⁰¹

A pesar de ello, el currículum de educación básica de la Secretaría de Educación Pública tiene un enfoque educativo intercultural y de tinte pedagógico constructivista. En su presentación refiere:

⁹⁷ Choy Gómez, J. (2012, marzo 13,14 y 15). *El acceso a la educación primaria para hijos e hijas de migrantes hondureños (as) en Tapachula, Chiapas. Una experiencia*. Ponencia presentada en Reunión Regional de la Red Educación de Personas Jóvenes y Adultas Sur-Sureste. UPN 072. Tapachula, Chiapas.

⁹⁸ Zacaías Gutiérrez, M. (2014). *Experiencia docente en los procesos de inclusión de niños y niñas inmigrantes Centroamericanos en escuelas primarias ubicadas en Tapachula, Chiapas*. Chiapas, México, p. 9.

⁹⁹ Secretaría de Educación Pública. (2008). *Informe de Evaluación Externa del Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM)* Pachuca, Hidalgo, Rodríguez Solera, C.R. (Coord.), p. 230. Disponible en <http://basica.sep.gob.mx/dgei/pdf/inicio/pronim/evalext/EvaluacionExterna2008.pdf>.

¹⁰⁰ Lenguas maternas muy utilizadas por venir de zonas con alta densidad indígena como los departamentos de San Marcos y Quetzaltenango, de los cuales provienen la mayoría de las y los jornaleros agrícolas guatemaltecos que vienen a trabajar a las fincas de café en el Soconusco, Chiapas.

¹⁰¹ Choy Gómez, J. (2012). pp. 17-51.

El *Plan de estudios 2011. Educación Básica* es el documento rector que define las competencias para la vida, el perfil de egreso, los Estándares Curriculares y los aprendizajes esperados que constituyen el trayecto formativo de los estudiantes, y que se propone contribuir a la formación del ciudadano democrático, crítico, y creativo que requiere la sociedad mexicana en el siglo XXI, desde las dimensiones nacional y global, que consideran al ser humano y al ser universal”.¹⁰² Además, aborda de manera explícita el tema de la diversificación y contextualización curricular—esto es, la adecuación de los propósitos educativos a las necesidades, expectativas y orientaciones culturales particulares de los educandos—comprometiéndose a brindar una educación pertinente para las minorías, ya sean población indígena o migrante, a partir del desarrollo de marcos curriculares. En este sentido, “los Marcos Curriculares atienden la diversidad como dispositivos e instrumentos políticos, pedagógicos y didácticos que incluyen y vinculan los aprendizajes escolares que la sociedad mexicana del siglo XXI requiere, con la que los pueblos y las comunidades indígenas y migrantes sustentan para desarrollarse en lo educativo, desde su representación del mundo y sus contextos materiales concretos”.¹⁰³

No obstante, en la realidad nos encontramos con la falta de desarrollo de los mencionados marcos curriculares y, por consiguiente, materiales didácticos, de manera que los libros de texto y materiales didácticos que se aplican tienden a ser homogéneos para toda la república, sin atender a las diversidades [que consideran a los educandos indígenas y a los migrantes. Esto termina configurando desigualdades educativas que afectan de manera especialmente profunda a la población indígena con respecto al resto de la población].¹⁰⁴

En el caso de los NNA migrantes, las limitaciones educativas no se quedan en el rezago, dado que se han documentado casos de familias que tienen dificultades para que sus niños tengan acceso a la propia escolarización porque no cuentan con los documentos que le solicitan. Por ejemplo, pueden ingresar a la educación básica pero su madre, su padre o ambos deben firmar una carta compromiso en la que se comprometen a que antes de que finalice la primaria deben entregar el acta o el documento migratorio para que el NNA pueda tener su certificado y continuar el siguiente nivel. Si para ese momento los padres no logran regularizar su situación, el niño o la niña va a quedar sin su certificado de estudios.

Por lo tanto, aunque el derecho a la educación no es negado de manera abierta—puesto que en principio a las y los NNA extranjeros se les garantiza este derecho en la normativa vigente—se evidencia una discrecionalidad de las autoridades escolares en cuanto a admitir o no a las y los niños extranjeros. Asimismo, existe una serie de requisitos que les solicitan y que deben de cumplir como validación de estudios, apostillamiento, etc.; éstos son trámites que se hacen en la capital de estado de Chiapas, que se encuentra a 400 Km de Tapachula, lo que significa un costo muy elevado y el riesgo de ser detenidos en un control migratorio.

¹⁰² Secretaría de Educación Pública. (2011). *Plan de Estudios 2011. Educación Básica (2011)*. México: SEP.

¹⁰³ Secretaría de Educación Pública. (2011). *Plan de Estudios 2011. Educación Básica (2011)*. México: SEP.

¹⁰⁴ Instituto Nacional de Evaluación de la Educación. (2007). *La educación para poblaciones en contextos vulnerables*. México: INEE.

Como podemos ver en la siguiente estadística, el número de niños y niñas extranjeras es mínimo en el ámbito educativo en comparación con la cantidad de población extranjera que vive en la zona:

Información sobre la atención de alumnos migrantes centroamericanos en educación primaria, por municipio, ciclo escolar 2012-2013.

Municipio	Sistema	Zonas Esc	Escuelas	Alu. Total	Alu. Migr	% Alu. Migr
Cacahoatán	Estatad	1	1	117	0	0
	Federal	5	29	5553	64	0.01
Frontera	Estatad	0	0	0	0	0
Hidalgo	Federal	1	10	1765	40	0.02
Metapa	Estatad	0	0	0	0	0
	Federal	1	5	802	28	0.03
Suchiate	Estatad	1	1	137	1	0.007
	Federal	1	29	5313	175	0.03
Tapachula	Estatad	6	58	13700	82	0.005
	Federal	14	165	26829	496	0.01
Tuxtla	Estatad	1	5	876	15	0.01
Chico	Federal	2	29	4571	123	0.02
Unión	Estatad	1	2	275	0	0
Juárez	Federal	3	13	1524	11	0.007

Fuente: Tabla elaborada por el Mtro. Mauricio Zacarías Gutiérrez, a partir de información obtenida en el área de estadística de la Subsecretaría de Planeación Estatal, Chiapas, 2014.

4. *Los niños, niñas y adolescentes que viven en albergues de Tapachula*

Un tema que requiere mucha atención son los niños niñas y adolescentes migrantes que viven en albergues de la sociedad civil o del municipio de Tapachula. La mayoría de los NNA son canalizados a través del Sistema DIF y no todos/as son migrantes en tránsito por México. Entre ellos y ellas hay muchos NNA que viven y trabajan en el Soconusco desde hace un largo tiempo como lo vimos en apartados anteriores.

Cada albergue tiene sus propias reglas y programas establecidos según sea su jurisdicción, algunos son religiosos y a puertas abiertas, otros son a puertas cerradas y otros tienen las dos alternativas. Estos albergues reciben principalmente NNA mexicanos que fueron abandonados o víctimas de algún delito y que son canalizados por el Sistema DIF, aunque también reciben a NNA extranjeros. Estos últimos son pocos, porque el proceso de admisión es más complejo, e incluso cuando no se encuentra una solución duradera, pueden acabar siendo deportados a su país de origen.

Sin embargo a pesar de que existan algunos albergues no son suficientes para atender cada una de las realidades de estos NNA, y sobre todo no hay un seguimiento por parte del Sistema DIF

sobre el trato que reciben. Las condiciones en las que viven y el acceso a derechos se mencionan en una sección anterior, donde abordamos la situación de vida de NNA en tránsito en un albergue del Sistema DIF.

En México existe un gran problema sobre cómo operan, quién y cómo son regulados los Albergues, es común conocer noticias sobre abusos y violaciones a derechos de NNA en los albergues, de acuerdo a la Red latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF) reporta que en México, se identifican aproximadamente 412,456 niñas y niños privados de cuidados parentales, de los cuales cerca de 29,310 se encuentran en las 703 instituciones enfocadas a la atención y cuidado de personas menores de edad. Sin embargo, es importante recordar que aún se desconoce el número exacto, su situación jurídica y las condiciones de seguridad en que viven niñas y niños en los albergues (legales y no registradas, tales como anexos y granjas de rehabilitación).¹⁰⁵

En Tapachula existen varios albergues de la sociedad civil como Misión México, El albergue Esperanza, Albergue Todo por Ellos AC, el Buen Pastor, Albergue Belén, Ejército de Salvación y el Albergue Niños del Futuro “El Buen Samaritano” A.C.¹⁰⁶ Algunos reciben a niños y niñas en abandono total e hijos e hijas de madres y padres centroamericanos que están en el reclusorio cumpliendo condenas, o que fueron retirados del seno familiar debido a la violencia en sus hogares entre otras situaciones.

En una entrevista realizada a la encargada¹⁰⁷ del Albergue Niños del Futuro “El Buen Samaritano” A.C., comentó que la mayoría de los niños y niñas que reciben no tienen ningún familiar, no cuentan con documentos de identidad, son discriminados en las escuelas por su nacionalidad, han sido abusados sexualmente o sufrieron explotación laboral, maltrato infantil. Es difícil que los acepten en las escuelas y muchos sufren la falta de lazos afectivos de las madres, que como comenta muchas de ellas eran trabajadoras sexuales, quienes ya sufrían violencia y tenían varios hijos e hijas.

En el caso de los niños y niñas que viven en el Albergue Temporal de Menores Migrantes en Tapachula, una vez que son reconocidos como refugiados, son canalizados a Albergues en la Ciudad de México como Casa Alianza principalmente. Sin embargo, no hay un seguimiento desde el albergue, a pesar de que algunos pueden llegar a vivir hasta un año ahí. Es difícil volver a tener contacto con los NNA una vez que se van de Tapachula. Lo que se conoce es por algunos testimonios de NNA que después de estar en Casa Alianza, escapan y regresan a Tapachula, donde comentan que ahí también sufrían abusos y discriminación sobre todo por su condición sexual.

¹⁰⁵ REDIM. *Boletín. Urgente que el Estado Mexicano garantice la seguridad de cerca de 30 mil niñas y niños que se encuentran en albergues.* Disponible en http://derechosinfancia.org.mx/index.php?contenido=boletin&id=50&id_opcion=73.

¹⁰⁶ Fundado en abril de 1996, recibe a niños y niñas que por situaciones especialmente difíciles han tenido que sufrir el abandono. Su forma de trabajo es integral desde que llegan al hogar hasta que concluyen sus estudios.

¹⁰⁷ Entrevista por María de Lourdes Rosas Aguilar con Teresa Lean Hernández.(2014). *Proyecto internacional: Derechos Humanos, Niñez y Migración en Centro y Norte América: Causas, Políticas, Prácticas y Retos.*

Un caso que lo ejemplifica es el de L.V.L.C, de nacionalidad guatemalteca, que desde 2010 el CDH Fray Matías acompañó su caso cuando se encontraba detenido en la EMSXXI, tres años después regresó a Tapachula y narró lo que vivió en un albergue de la Ciudad de México:

Durante el tiempo que estuve en Casa Alianza me di cuenta que se clasificaba a la gente según su caso, F1 (para aquellos jóvenes que recién llegaba de la calle), F2 (dependiendo su comportamiento) y F3 (podían salir de la casas sin ser acompañados), a los chicos de F1 y F2 no les tenían permitidos salir si no eran acompañados. Al momento de mi llegada me clasificaron como F3, era un Albergue a puerta cerrada.

En la casa, todas las noche nos daban una pastilla, que según ellos nos había recetado el psiquiatra, los Consejeros (las personas que nos cuidaban) decían que eran unos tranquilizantes.

Durante mi estancia en Casa Alianza fui objeto de discriminación por parte del compañero y de los Consejeros, en varias ocasiones me insultaron por mis preferencias sexuales, al igual que otros compañeros.

Como consecuencia de esta violencia y discriminación mi amigo y yo decidimos escapar por primera vez, y buscamos a una amiga de mi amigo que nos proporcionó ayuda, nos quedamos en sus casas durante una semana¹⁰⁸

VI. Invisibilidad de NNA migrantes centroamericanos que trabajan en el Soconusco¹⁰⁹

A. NNA migrantes trabajando en el Soconusco

La gran mayoría de la niñez mencionada en el apartado anterior, que vive periódica o permanentemente en la región del Soconusco, está trabajando en la economía formal e informal de la región. En esta zona transfronteriza destaca el intercambio poblacional, comercial y laboral de guatemaltecos que se dirigen a los municipios de esta región para trabajar o buscar empleo, pero también están aquellos que sitúan al Soconusco como lugar de destino no solo temporal. Predomina población procedente de Guatemala que reside en la región, de la cual un alto porcentaje (78.4%) se concentra en la ciudad de Tapachula.

El número de guatemaltecos que se dirige a México para trabajar es relevante, aunque se desconoce la cifra real debido a que muchos ingresos son irregulares. La diferencia metodológica entre una y otra fuente, que registra el ingreso de centroamericanos no permite conocer el dato más preciso. Por ejemplo, el INM registró para 2011 29,953 personas de nacionalidad guatemalteca (82.2% hombres) documentadas con la Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo (FMTF) para insertarse en el sector agrícola de Chiapas y Tabasco; 60.896 lo hizo con la Forma Migratoria de Visitante Local en Chiapas.¹¹⁰ Por otro lado, la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México

¹⁰⁸ Testimonio actualizado de L.V.L.C. al CDH Fray Matías. (2013, 25 de febrero).

¹⁰⁹ Apartado realizado y sustentado en las investigaciones realizadas en la temática por la Dra. Carolina Rivera Farfán, investigadora principal del CIESAS sureste.

¹¹⁰ INM. (2012).

(EMIF Sur)¹¹¹ registró, entre los años 2006 y 2009, un promedio de 291 mil cruces anuales de trabajadores guatemaltecos a Chiapas.

Otra fuente es la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (2007) de México. Según esta encuesta para el año 2007 el estado de Chiapas contó con una población total de 1.424.036, de los cuales 52.445 eran niños trabajadores de entre 5 a 13 años; y 147.753, entre 14-17 años de edad insertos en actividades económicas. Es decir, en Chiapas trabajaban para el año en que se hizo el registro 200,198 niños y adolescentes, que representan 14.1% del total de su población y que conforman en conjunto la población infantil trabajadora.

Sin embargo, en esta encuesta sobresalen dos grandes ausencias: (1) no se contabilizan niños y adolescentes que desarrollan actividades “marginales” como el cuidado de automóviles, limpiando parabrisas, aseadores de zapatos, venta de dulces y chicles, cantando en el transporte público, u ofreciendo entretenimiento como los “tragafuegos”, “payasitos”, cómicos, o los que se acuestan sobre cristales; (2) no registra a niños, niñas, y adolescentes extranjeros que viven y trabajan en Chiapas.

En ese sentido, es complicado cuantificar el número y los desplazamientos laborales de NNA debido a la amplia gama de variables a considerar: origen-destino, la repetición de los movimientos, tiempos de estancia en los espacios de referencia y, sobre, todo la multiplicidad de tipos de migraciones.¹¹²

Tampoco existen registros de la parte empleadora, que posibiliten relacionar la información sobre cuánta población contrata anualmente; su magnitud estadística; las características sociodemográficas; así como las condiciones sociales y laborales en que se encuentran en el lugar. Significa que tenemos grandes vacíos de información al respecto y es un problema a considerar a la hora de proponer acciones y políticas públicas para niñez y adolescencia trabajadora proveniente de Centroamérica hacia la frontera sur de México.

B. Identificación y caracterización de los NNA trabajadores

A pesar de la falta de datos, pueden señalarse algunas características de esta niñez trabajadora. Por ejemplo, la migración de NNA hacia México se da de manera estacional y permanente y durante las últimas tres décadas se observó un flujo creciente (OIM, 2010, Casa de Día DIF).¹¹³ La mayoría de niños y niñas presenta desplazamiento pendular caracterizado por los cruces de cada día, de cada semana, de cada mes o dos meses. Aunque también quienes llegan a trabajar sólo durante los

¹¹¹ El Colegio de la Frontera Norte, et al. (2009). *Encuesta sobre Migración en la Frontera Guatemala-México (EMIF GUAMEX)*. Disponible en <http://www.colef.mx/emif/resultados/publicaciones/publicacionessur/pubsur/Emif%20Sur%202006.pdf>. Es una encuesta que realiza desde 2004 El Colegio de la Frontera Norte, el Instituto Nacional de Migración, la Secretaría de Trabajo, el Consejo Nacional de Población y la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y que hasta 2007 se llamó Encuesta sobre Migración en la Frontera Guatemala-México (EMIF GUAMEX). Tiene por objetivo cuantificar y caracterizar el flujo migratorio laboral de personas de origen guatemalteco mayores de 15 años de edad y más que residen en Guatemala y laboran en Chiapas en cualquier sector económico. Destacan datos sobre sus características sociodemográficas, laborales y migratorias.

¹¹² Corona. (2008).

¹¹³ Información proporcionada por Casa de Día, DIF, Tapachula, Chiapas. (2013, agosto).

meses de vacaciones escolares (mediados de octubre a mediados de enero) cuya tiempo de permanencia depende de distintos factores. Éstos son distancia de su lugar de residencia al de trabajo, el tipo de actividad que marca ritmos y tiempos de permanencia; así como de otros factores personales vinculados con la composición familiar, responsabilidad económica, envío de remesas, por mencionar algunos.

Su ingreso se registra como trabajador/a temporal, cuando tiene más de 16 años y acompaña a un grupo de jornaleros temporales que ya tiene una oferta de trabajo, pero como se ha mencionado, un número indeterminado de menores de edad lo hace de forma irregular. O bien están aquellos NNA que ingresan al país como acompañante de un familiar adulto y quienes lo hacen por cuenta propia por cualquiera de los cruces fronterizos.

Otra opción es la reportada por Girón¹¹⁴ en la que muchos niños, niñas y adolescentes indígenas buscan a “tramitadores” para gestionar un documento legal que declare que cuentan con la autorización de sus padres. También están quienes cruzan sin que los agentes fronterizos del Instituto Nacional de Migración obstaculicen su ingreso. Señalan que lo consienten porque han “aprendido a reconocerlos” y se han ejercitado en identificar al migrante transfronterizo de aquel en tránsito que pretende viajar a Estados Unidos.

El trabajo de personas guatemaltecas hacia el Soconusco, presente desde el siglo XIX, no sólo se ha mantenido sino que incrementó durante los últimos treinta años debido principalmente, como vimos, a la pobreza estructural de Guatemala, a la que se agregan otras transformaciones en la economía de la sociedad receptora tales como la introducción de otros cultivos agrícolas para la exportación; el crecimiento de las ciudades demandantes de servicios, el impulso del comercio y la construcción. La amplitud del sector económico es una oportunidad laboral, tanto para los nacionales como para guatemaltecos de los departamentos limítrofes como San Marcos, Huehuetenango, y otros. A ello se le ha sumado, de forma crecientemente en los últimos años, el aumento de las condiciones de inseguridad y violencia en las comunidades de origen, tal como se puede constatar con más detalle en el capítulo de este libro referido a Guatemala (3).

La dinámica de los flujos migratorios intrarregionales en Centroamérica tiene una relación e impacto en el mercado laboral en la franja transfronteriza entre Guatemala-México. Y, al igual que entre otros países centroamericanos, la intensificación de los flujos intrarregionales de trabajadores/as tiene algunas explicaciones: como complemento de la mano de obra nacional; como reemplazo de la misma al migrar; o como estrategia de sobrevivencia para las familias guatemaltecas. Entonces la migración laboral es parte de una circunstancia regional estructural entre Guatemala-Chiapas pues existen sectores y actividades económicas que históricamente dependen de la disponibilidad de fuerza de trabajo migratoria estacional o permanente en las ramas de la agricultura, la construcción inmobiliaria, servicios y el comercio.¹¹⁵

¹¹⁴ Girón, C. (2010). Migrantes Mam entre San Marcos (Guatemala) y Chiapas (México). En Torres, A. (coord.). *Niñez indígena en migración. Derechos en riesgo y tramas culturales*, Quito, Ecuador: FLACSO, AECID, UNICEF, pp. 227-305. Disponible en http://www.unicef.org/lac/Ninez_Indigena_en_migracion%281%29.pdf.

¹¹⁵ Bernal Cosío, A., Aguilar, G., & Durán, P. (2013). *Informe Regional* en Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (INCEDES), & Sin Fronteras IAP. (2013). *Análisis de las migraciones laborales actuales y los procesos de armonización legislativa en Centroamérica, México y República Dominicana*, México: Palma, I., & Pérez García, N. (coords.), pp. 8-31. Disponible en http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/EstudioRegional_Coparaem2013_VF.pdf.

Reconocer esa realidad estructural posibilitará caracterizar el trabajo infantil en condiciones de migración transnacional. Particularmente en su posición de trabajador irregular que requiere, por principio, que se reconozca como tal para sentar las bases de sus derechos humanos y, según su edad, sus derechos laborales.

Pero ¿en que trabajan los NNA centroamericanos en el Soconusco? Los escasos estudios¹¹⁶ indican que principalmente se incorporan en el sector agrícola, al que le sigue el de los servicios, comercio y en menor escala la construcción. También se encuentran realizando actividades no consideradas productoras de bienes ni servicios en una economía de mercado, como el comercio informal y labores marginales realizadas en la calle (limpiaparabrisas, lava autos, payasitos en los semáforos, cargadores en los mercados, mandaderos, recolección de basura, mendigos). Otras por la que se percibe un pago informal y esporádico como son el cuidado de casas/habitación; vigilancia de obras en construcción; limpieza de escombros y basura.

En cada sector se vinculan de distintas maneras y niveles de acuerdo al giro económico, la cadena productiva, el capital ligado a compañías transnacionales agroexportadoras producidas en el marco de la globalización, así como aquellas ubicadas en la rama informal de la economía. Las condiciones de inserción laboral varían según la rama y el perfil sociológico, procedencia, trayectoria laboral previa, formas de contratación, temporalidad de la contratación, condiciones de trabajo, relaciones laborales, salario, condiciones de vida fuera del sitio laboral (vivienda, redes sociales, salud).¹¹⁷

Datos de una encuesta realizada por la Dra. Carolina Rivera, del CIESAS sureste, hacia finales de 2010 arrojaron la siguiente información con relación a la nacionalidad de procedencia, sexo, edad, estado civil, tipo de localidad de procedencia, escolaridad y lengua indígena.¹¹⁸ De los 220 NNA encuestados, la mayoría son hombres (94%) y sólo 6% mujeres; 88% procedentes del departamento de San Marcos, del municipio Concepción Tutuapa al que sigue el municipio de Totonicapán (4%); en ese mismo porcentaje los provenientes de Choluteca y Siguatepeque, ambos de Honduras. El 72% proviene de familias campesinas asentadas en poblaciones rurales (rancherías, caseríos, cantón) y sólo 28% es residente de un centro urbano (cabecera municipal o poblado que ellos mismos consideraban como zona urbana).

Un alto porcentaje tiene entre 15 y 18 años de edad (81%); le siguen quienes tienen entre 9 y 14 años de edad (16%). Con relación a la escolaridad un porcentaje significativo tiene algún grado de estudio a nivel primario: 48% estudió 4°, 5° y 6° de primaria; sólo 30% cursó entre 1° y 3° de

¹¹⁶ Como los de Girón, Carol (2010); el de la OIM, Misión en México. (2010).; Carolina (2011); Ayala-Carrillo et al. (2013) y el de Wilson, Jania (2012), ya citados.

¹¹⁷ Bernal Cosío et al. (2013), pp. 8-31.

¹¹⁸ Como se indicó líneas arriba: no tenemos datos oficiales que cuantifiquen y caractericen socio-demográficamente a la NNA migrante trabajadora. Debido a ello se recurre a los pocos trabajos que abordan la temática y a los datos que surgieron de la aplicación de 220 encuestas realizadas a NNA durante el segundo semestre de 2010. Éstas se levantaron en la oficina de Regularización Migratoria del Instituto Nacional de Migración (INM), en el Centro de Atención a Niños, Niña y Adolescentes Migrantes–Casa de día, DIF Chiapas, en algunas calles de la ciudad alrededor del mercado “San Juan”; parque central “Miguel Hidalgo” en la ciudad de Tapachula. Otras en Puerto Madero, en la Casa Roja del INM ubicada en Talismán y en la oficina del INM en Ciudad Hidalgo (Rivera, 2011).

primaria. Es decir, cerca de 80% estudió algún grado del nivel primario, aunque los que cursan los tres primeros años tienen muchas dificultades para leer y escribir, lo hacen con mucha dificultad como se constató en los ejercicios que realizan en el Centro de Día del DIF. En algún grado del nivel básico (secundaria) se ubica 5%.

Por la corta edad, un conjunto amplio es soltero (76.4%) aunque parte importante vive en unión libre (16.8%); los menos son los casados. Jóvenes casados o viviendo en unión libre (51 individuos en total o sea 23% del total) han adquirido responsabilidades al procrear uno o dos hijos. La pertenencia a algún grupo étnico es muy importante. La tercera parte del conjunto (30.5%) proviene de localidades mayas hablantes de *mam*, *q'eqch'i* y *q'anjobal* principalmente. Sin embargo, consideramos que su presencia es mayor como indican los datos específicos de los jóvenes y niños que se dedican a la limpieza de calzados (boleros) y venta de dulces y cigarrillos (cangurito) y que han recurrido al Centro de Día del DIF. Con relación a la *actividad laboral* que desempeñan los datos arrojan la siguiente información:

Cuadro 5. Sectores de la economía en los que se insertan NNA procedentes de algún país centroamericano en el Soconusco, Chiapas, México. 2010.

Sector agrícola	Construcción		Servicios		Venta ambulante		Actividades marginales		Otra actividad	
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Café	15.9	4.1	Empleada de hogar	10.0	Caramelos (cangurito)	10.5	Aseo de calzados (bolero)	1.8	Oficio del hogar	4.5
Papaya	13.6		Mesera de fonda/restaurante	3.2	Ropa	3.6	Cargador	1.4	No trabaja actualmente	2.7
Plátano	2.3		Bailarina <i>Table dance</i>	1.4	Bocadillos	2.3	Malabarista	0.5	Estudiante	2.3
Sorgo	1.4		Peón de rancho	1.4	Helados	0.5			Otra	15.9
Caña de azúcar	0.5				Flores	0.5				
Total	33.7	4.1	16.0		17.4		3.7		25.4	

Fuente: Rivera (2011)¹¹⁹ basada en 220 encuestas realizadas a NNA durante el segundo semestre de 2010.

¹¹⁹ Rivera, C. (2011). El trabajo de niñas, niños y adolescentes guatemaltecos en el Soconusco, Chiapas. En Villafuerte, D. & García, M. (coords.) *Migración, seguridad, violencia y derechos humanos en el sur de México y Centroamérica*. México: Miguel Ángel Porrúa, UNICACH, BUAP, pp. 257-290.

Los datos obtenidos confirman que el mayor número de NNA centroamericanos/as, y sobre todo guatemaltecos/as, se ubican laboralmente en el sector agrícola (33.7%). Niños y adolescentes campesinos indígenas y no indígenas dedicados a las labores del ámbito rural son de bajos niveles de escolarización y capacitación laboral, con pocas oportunidades de insertarse en otros sectores laborales.

La situación de precariedad y escasas habilidades para desempeñarse en otro tipo de empleo los sujeta a actividades que requieren pocas destrezas, como lo muestra el rubro de servicios (16%), al que se suman los trabajos de la economía informal, como la venta ambulante (17.4%) de caramelos y cigarrillos, ropa, helados, bocadillos y flores. Un alto porcentaje de la muestra se ubica en “Otra actividad” (25%) en la que se incluyen aquellos que realizan labores marginales: limpiar parabrisas, lava autos, payasitos en los semáforos, cargadores en los mercados, mandaderos, recolección de basura, mendicidad; así como otras por la que se percibe un pago informal y esporádico como el cuidado de casas/habitación; vigilancia de obras en construcción; limpieza de escombros y basura.

Después de las actividades agrícolas, sobresale el trabajo del hogar (10%) que emplea de manera significativa mano de obra femenina guatemalteca, tanto adultas como niñas. El trabajo doméstico, el servicio de alimentos y bebidas en restaurantes, fondas, venta de alimentos en puestos callejeros y bares indica que el género es un factor crucial en el trabajo de niñas y jóvenes. De hecho en Guatemala, por ejemplo, el número de NNA que trabajan es el doble que el de las niñas, pero más del 90% de los empleados domésticos son niñas.¹²⁰ Eso explica también la alta presencia niñas y jóvenes guatemaltecas insertas en el trabajo doméstico en Tapachula.

C. El caso de las niñas y mujeres trabajadoras del hogar migrantes en el Soconusco

El trabajo doméstico en hogares tapachultecos de guatemaltecas es una actividad de larga data, al menos desde el siglo XIX, y se asoció inicialmente al trabajo agrícola en una migración de tipo familiar. En tanto los hombres trabajaban en las fincas del café, las mujeres, esposa e hijas, se trasladaban a Tapachula y otras ciudades del Soconusco para el empleo en hogares.¹²¹ Actualmente es una experiencia de carácter más individual y las mujeres, jóvenes y aún niñas, se apoyan en redes familiares y sociales, mayoritariamente femeninas, para migrar y encontrar trabajo.

La mayoría ingresa a México de manera irregular, o con un permiso de visitante si es mayor de edad.¹²² Proviene de localidades indígenas de los departamentos de San Marcos, Huehuetenango, Quetzaltenango y Retalhuleu y pocas procedentes de El Salvador y Honduras. Éstas últimas casi

¹²⁰ UNICEF. (2007). *Estado Mundial de la Infancia. La mujer y la infancia. El doble dividendo de la igualdad de género*. Nueva York, USA. p.48.

¹²¹ Fernández-Casanueva, C. (2009). Experiencias de mujeres migrantes que trabajan en bares de la frontera Chiapas-Guatemala. *Papeles de población*. 15(59), 172-192. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252009000500005&lng=es&tlng=es.

¹²² Rojas Weisner, M. (2002). Mujeres y menores migrantes. *Migración: México entre sus dos fronteras, 2000-2001*, Foro de Migraciones. México; Rojas, M., Ángeles, H., & Fernández, C. (2008). *Trabajo y migración femenina en la frontera sur de México* en Herrera, G. y Ramírez, J. (eds.) *América Latina migrante: estado, familias, identidades*, Quito: FLACSO Ecuador; Disponible en <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/40811.pdf>; Casillas, R. (2006). *La trata de mujeres, adolescentes, niñas y niños en México. Un estudio exploratorio en Tapachula*, Chiapas, México, México. Disponible en <http://www.oas.org/atip/Reports/Estudio.Exploratorio.en.Tapachula.pdf>.

siempre recurren a él de manera temporal, en tanto reúnen recursos para continuar su viaje hacia Estados Unidos.

A finales del 2012, el CDH Fray Matías de Córdoba publicó un informe sobre la situación de las y los trabajadores del hogar en la ciudad de Tapachula.¹²³ En las entrevistas que realizó se logró identificar que el promedio de edad de las mujeres entrevistadas era de 22 años, pero 51% eran menores de edad, de entre los 13 y 17 años, lo cual indica que existe una importante participación de mano de obra infantil y adolescente en este sector laboral.

El hecho que se trate de NNA puede derivar en muchas ocasiones en un incremento en los niveles de vulnerabilidad tanto en la contratación como en las condiciones laborales. Entre otras cosas, ello se debe a la falsa concepción de que niñas y niños son incapaces o que son considerados un “artículo”, que acompañan a las personas adultas y que, como tal, carecen de autonomía en su actuar y en la capacidad de tomar decisiones, inclusive en el propio ejercicio de derechos.

Llama la atención que al manifestar las mujeres adultas (49%) la edad que tenían en su primera migración, 15 de 52 mujeres expresaron que salieron de su lugar de origen cuando tenían menos de 18 años de edad y en su totalidad fueron acompañadas de algún familiar, bien sea a una casa ya conocida por otro familiar o amiga. Solamente tres tuvieron en ese entonces que buscar empleo en la vía pública (Parque Central Miguel Hidalgo de Tapachula, Chiapas). Otro factor a destacar es la estrategia desarrollada para aparentar ser mayores de edad. Algunas niñas usan maquillaje facial con la idea de poder “pasar por adultas” y así tener mayor oportunidad de encontrar un empleo, pero también para ser pagadas como mujeres mayores de edad y con experiencia laboral.

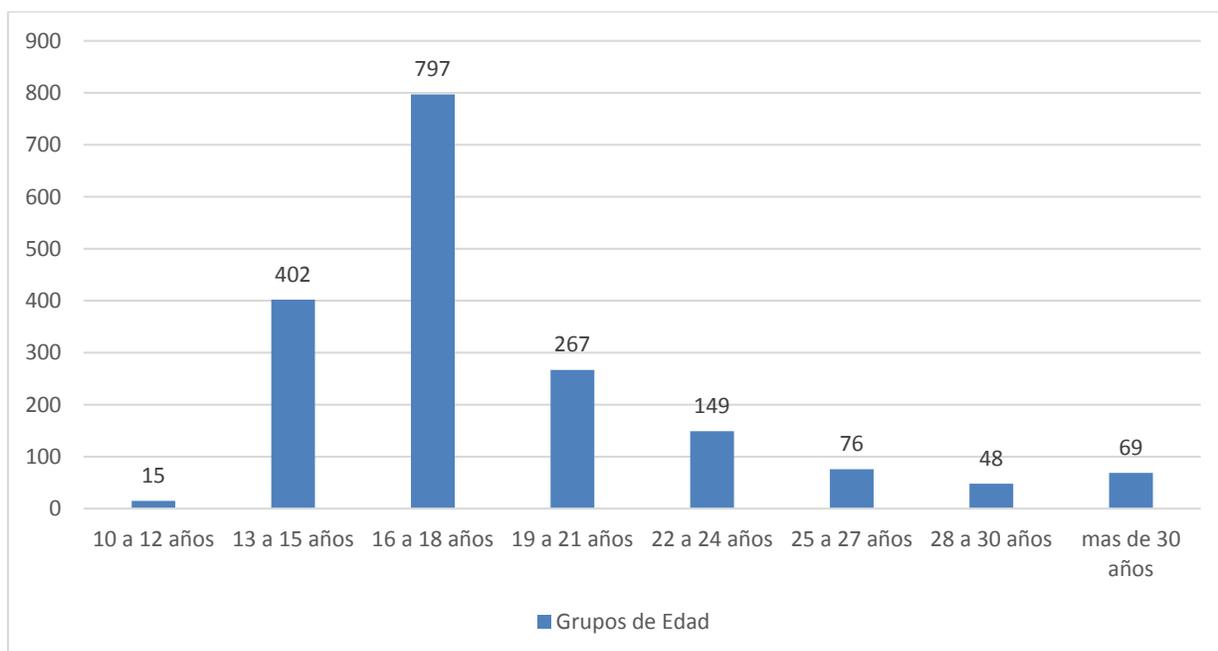
De 2011 hasta principios de 2014, Médicos del Mundo (MdM) Francia-Misión Chiapas desarrolló en conjunto con el CDH Fray Matías desde inicios del 2013 un proyecto de asistencia y asesoría dirigido a empleadas del hogar en un espacio ubicado frente el Parque Miguel Hidalgo.¹²⁴ Durante esos años, MdM atendió a 1,883 empleadas del hogar, cuya mayoría (99%) eran de nacionalidad guatemalteca y sólo una mínima parte (1%) eran de distinta nacionalidad: mexicana, salvadoreña, hondureña, entre otras. Las guatemaltecas son niñas y mujeres de la etnia *mam*, principalmente. De ellas 67% tiene el nivel de escolaridad¹²⁵ primaria, y el 93% contestaron que emigraron de su comunidad para buscar trabajo en Tapachula:

¹²³ CDH Fray Matías de Córdoba. (2013). *Por el reconocimiento a la contribución significativa de las trabajadoras del hogar en la economía global. Situación de las y los trabajadores del hogar en la ciudad de Tapachula, Chiapas, Tapachula, México*. Tapachula. Disponible en http://www.cdhfraymatias.org/sites/default/files/situacion_de_las_y_los_trabajadores_del_hogar_en_la_ciudad_de_tapachula_chiapas.pdf.

¹²⁴ El Parque Miguel Hidalgo es un lugar estratégico donde acuden, los días domingo, las empleadoras/empleadores para contratar, de manera verbal, a las empleadas del hogar. Ese día es de descanso por lo que la plaza se convierte en un sitio de recreo y de encuentro con amigos y familiares.

¹²⁵ Médicos del Mundo (MdM) Francia - Misión Chiapas y el CDH Fray Matías. (2011-2014). (Específicamente, 19% primaria trunca, 48% primaria completa, 26% secundaria y el 7% con preparatoria).

Gráfico 7. Empleadas del hogar incluidas en el programa de asistencia y asesoría de MdM y CDH Fray Matías. Distribución por edades.



Fuente: Base de datos de Médicos del Mundo Francia-Misión México, 2011-2014.

Durante el acompañamiento realizado a estas niñas y mujeres, se han observado dinámicas de explotación laboral, falta de acceso a derechos laborales mínimos como el no tener un contrato en ningún caso, y tampoco ninguna posee una situación de legal estancia, al ser casi imposible para ellas, por cuestión de costos, tiempo, interés de su empleador, tramitar y conseguir una tarjeta de residencia temporal o permanente.

D. Niñez migrante trabajadora en la calle

El trabajo informal en la calle, como el que ejercen NNA que venden caramelos y cigarrillos (llamados *canguros* o *chicleritos*), así como quienes realizan el aseo del calzado (*boleros*), tiene una destacada presencia en Tapachula y en otras ciudades de la región.¹²⁶

La gran mayoría, como en las otras áreas de la economía tapachulteca, proceden de Guatemala; sin embargo, durante los últimos años ha incrementado la presencia de niños originarios de Honduras, Belice, Colombia, El Salvador y Nicaragua. Éstos, se encuentran en otros espacios y ámbitos de la ciudad, realizando actividades marginales como las mencionadas arriba, o insertos en plantaciones agrícolas que circundan la ciudad.

¹²⁶ Los datos obtenidos son información arrojada de 25 encuestas aplicadas (8% del total de la población registrada que acude a la Casa de Día (DIF) hasta septiembre de 2010), entre los meses de junio y julio de 2010; así como de información de 102 expedientes de la Casa de Día y que equivale a la tercera parte del total de NNA registrados hasta septiembre de 2010.

Datos del Centro de Día del DIF,¹²⁷ espacio de acogida donde acude frecuentemente un número considerable de estos NNA, indican que entre junio de 2009 hasta septiembre de 2013 acudieron al lugar 1,441 NNA trabajadores de los cuales 94% son hombres y sólo 6% mujeres aunque durante los últimos años su llegada a la ciudad ha incrementado.¹²⁸

Entre la destacada presencia de NNA guatemaltecos, sobresalen los que proceden del Departamento de San Marcos, ubicado en la región sur occidental de Guatemala cuya cabecera departamental se ubica a 252 km de la ciudad capital. Le siguen los provenientes de los departamentos de Totonicapán, Quetzaltenango, y Huehuetenango. El 72% proviene de familias campesinas asentadas en poblaciones rurales (rancherías, caseríos, cantón) y sólo 28% reside en un centro urbano que es cabecera municipal o poblado que ellos mismos consideraban como zona urbana.¹²⁹

En su estudio, Rivera¹³⁰ indica que para el año 2010 el rango de edad era de los 13 a 16 años (49%), le sigue quienes tienen 17 años con 11 meses de edad (45%); y 6% de entre 4 y 12 años. Todos y todas, sin excepción, han tenido que interrumpir sus estudios por diversas circunstancias ligadas a la falta de recursos económicos en sus grupos domésticos. Las causas explicativas más recurrentes al respecto son: “dejé la escuela para ir a trabajar y ayudar a mis papás con los gastos de la casa”; “no había dinero para comprar los cuadernos y libros que pedían en la escuela”; “todos mis hermanos deben trabajar para ayudar con los gastos de la casa y de uno mismo”; “trabajar para poder ahorrar y seguir estudiando”.

Estos NNA aluden al tema de la pobreza en casa y la falta de trabajo en Guatemala como las causas principales para migrar a la ciudad de Tapachula y ejercer el oficio arriba indicado. Otras respuestas que brindan a la hora de preguntárseles por qué vienen a trabajar a Tapachula indican: “más fácil encontrar trabajo en esta ciudad”; “aquí se gana más”; “la ciudad es más segura que en Guatemala”. Su idea era trabajar por algunos meses en la ciudad, pero en varios casos su estancia se prolongó a dos años, durante los cuales viajaban a su hogar entre dos o tres veces por año. Los pocos que aún estaban escolarizados sólo recurrían a la ciudad durante los dos meses de vacaciones.¹³¹

¹²⁷ El Centro de Atención de Niñas, Niños y Jóvenes Migrantes en la ciudad de Tapachula fue creado en 2009 por Gobierno del Estado de Chiapas, DIF Chiapas, OIM, PNUD, y UNICEF. Su objetivo es “brindar atención integral a niñas, niños y jóvenes migrantes y trabajadores urbano-marginales (población objetivo), que se encuentran en la zona fronteriza del estado de Chiapas, en situación de vulnerabilidad social, sin importar su nacionalidad o condición legal, con objeto de garantizar su dignidad en un marco de derecho, respetando la normatividad establecida al respecto”. Véase (2009) *Reunión de trabajo para el funcionamiento del Centro de Atención de Niñas, Niños y Jóvenes Migrantes*. Tapachula, Chiapas.

¹²⁸ Villegas, DIF. (2013).

¹²⁹ Rivera, C. (2011). *El trabajo de niñas, niños y adolescentes guatemaltecos en el Soconusco, Chiapas* en UNICACH, & BUAP. (2011). *Migración, seguridad, violencia y derechos humanos en el sur de México y Centroamérica*. México: Villafuerte, D. y del Carmen García, M. (coords.). pp. 257-290.

¹³⁰ Basado en información de 102 expedientes de la Casa de Día, que equivale a la tercera parte del total de NNA registrados hasta septiembre de 2010.

¹³¹ Rivera, C. (2011).

E. Principales abusos, violaciones y peligros a los que se exponen NNA trabajadores y trabajadoras en el Soconusco

Debido a la gran variedad de actividades laborales en las que se insertan no es posible homogeneizar los tipos de abusos, violaciones y peligros a que están expuestos. Agrupamos por un lado el sector agrícola y por otro el comercio y servicios en las zonas urbanas.

En el primero, sobre todo en aquellas plantaciones de ciclo corto cuya producción es para el mercado nacional o la exportación (papaya, mango, plátano, y caña de azúcar), la constante exposición a sustancias tóxicas (pesticidas, insecticidas, entre otras) los expone a enfermedades de la piel y respiratorias. Habitan en *galleras*, espacios colectivos ubicados en los anexos a las plantaciones, en condiciones de hacinamiento, insalubres, con poca ventilación y luz. La mayoría duerme sobre tablas. La alimentación que reciben es pobre y repetitiva (frijoles, tortillas y café o agua dulce de sabor) y no hay espacio para actividades de descanso y recreativas.¹³² Con relación al servicio y comercio, entre los que se incluyen niñez y adolescencia trabajadora en la calle, en la venta ambulante, los riesgos a que se exponen se vinculan con el acoso constante de agentes (municipal o migratorio) pero también de personas en las calles, sobre todo para quienes trabajan durante la noche. La falta de la documentación migratoria regular los vuelve susceptibles a que, con cierta frecuencia, los “inspectores” municipales que deambulan por distintos puntos de mayor concentración en la ciudad, les exijan, mediante chantajes y amenazas, dinero o parte de la mercancía que venden (sobre todo cigarros), a cambio de este pago “se les permite” seguir trabajando.¹³³

Su temor permanente es ser detenidos por el INM para su posterior deportación, al carecer de documentos de legal estancia. Por otro lado, muchos de ellos son asaltados; ven robadas sus pertenencias incluso por parte de compañeros de cuarto; engañados, y no pocas veces podrían llegar a ser considerados víctimas de trata sobre todo NNA de El Salvador y Honduras. A pesar de que estos abusos se dan a la vista de todos, ninguna autoridad parece hacer nada para evitarlo.¹³⁴ Por otra parte, para las empleadas domésticas, y las dedicadas a la venta de alimentos, la jornada laboral es larga y en ocasiones de más de diez horas. Sobre todo de aquéllas que viven en casa de sus empleadores, cuyo trabajo inicia desde muy temprano, entre 5:30 y 6:00 de la mañana, para

¹³² Estas condiciones de trabajo y habitación son reportadas en varios trabajos entre los que destacan los de Ayala-Carrillo, M. et al. (2013). El trabajo infantil guatemalteco en los cafetales del Soconusco: “insumo” que genera riqueza económica, pero nula valoración social. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 11 (1), pp. 659-673. Disponible en <http://revistaumanizales.cinde.org.co/index.php/Revista-Latinoamericana/article/view/943/449>; Wilson, J. (2012). *Entre la plebe. Adolescentes guatemaltecos cortadores de caña en la agroindustria azucarera de Huixtla, Chiapas. Tácticas y vida cotidiana* (Tesis de Maestría en Antropología Social). CIESAS, México, y Rivera (2011), por mencionar algunos.

¹³³ La información recabada, cuestionarios y entrevistas, proviene de la labor constante de monitoreo y documentación de realidades migratorias que realiza el CDH Fray Matías desde hace años en Tapachula. Realizamos visitas semanalmente a la Estación Migratoria Siglo XXI y al Albergue Viva México del DIF Chiapas, donde regularmente se hacen entrevistas completas a personas migrantes y solicitantes de asilo, documentando su situación de derechos. Fruto de esta labor, se cuenta con información estadística de situaciones violatorias de derechos y testimonios directos de personas migrantes, incluidos niños y niñas. Aproximadamente, se realizan unas cinco entrevistas por semana en ambos lugares y en nuestras oficinas, un ejercicio que se siguió realizando durante todo el tiempo de esta investigación, y de donde provienen los datos y casos incluidos en este libro.

¹³⁴ Información basada en el trabajo de campo permanente y la experiencia del CDH Fray Matías de Córdoba.

preparar el desayuno y realizar el aseo de la casa, lavado de la ropa. Se considera que la empleadas “deben estar a disposición” para cualquier diligencia requerida por el empleador.¹³⁵

Además de la afectación a sus derechos laborales—el trabajo de por sí ya evidencian la vulneración de su derecho a desarrollarse como NNA—se debe agregar la privación de aspectos básicos de otros derechos de estos NNA, como la vivienda y la salud. La violación de estos derechos está ligada, por un lado, con las condiciones laborales y de diferentes formas de explotación o abusos que experimentan, y por el otro, con la ausencia de políticas eficaces de prevención y protección integral, particularmente desde una óptica de derechos e integral.

Así, los trabajadores de los servicios y el comercio que radican en Tapachula, que no viajan cada día a su lugar de residencia en Guatemala o que no viven en la misma vivienda del empleador, recurren al alquiler de la vivienda. Normalmente éste se hace por grupos familiares o paisanos y casi siempre viven en cuartos rentados en condiciones de hacinamiento. Los recién llegados que no cuentan con redes se acogen en vecindades (“cuartería”), donde rentan habitaciones y cuya administradora coloca en un cuarto a varias personas de todas las edades y que no necesariamente se conocen entre sí.

El costo de las rentas para el 2011 en el primer caso, era de entre los \$400 (USD 30) y \$900 (USD 67.46) mensuales, y su pago es prorrateado entre el número de personas que lo habitan. Son habitaciones que no rebasan los veinticinco metros cuadrados, con escasa o nula ventilación; los baños y espacios para el lavado de ropa son colectivos. En promedio, una habitación de esa naturaleza es compartida por entre tres o cuatro personas, pero en varios casos es compartida hasta por seis o siete personas; sobre todo cuando algunos de los miembros son parientes. No hay espacio para una estufa o refrigerador.¹³⁶

Son moradas ocupadas casi exclusivamente para dormir porque trabajan todo el día. Cerca del ochenta por ciento de estos niños y niñas duerme sobre cartón y muy pocos han logrado comprar o heredar una colchoneta; es muy raro aquel que duerme sobre una cama con colchón. Los alimentos los adquieren en la calle, normalmente en fondas del mercado que, por quince pesos (USD 1.12) ofrecen una comida y agua dulce para beber; o bien entre cuatro o cinco se organizan para comprar un pollo asado y tortillas para comer en las aceras o en la plaza central. Procuran casi siempre hacer dos tiempos de la comida y uno más por la noche a base de refrescos de cola y galletas. Todo depende de las ganancias que van obteniendo a lo largo de la jornada.¹³⁷

Con relación al tema de la salud, llama la atención que niños, niñas y jóvenes indican que sólo ocasionalmente se enferman. Las empleadas domésticas, así como las que trabajan en restaurantes, fondas, o bares, son apoyadas eventualmente por los empleadores, dependiendo del nivel económico del negocio o la vivienda; porque no están aseguradas en el servicio público de salud.¹³⁸ La mayoría reporta que cuando padecen alguna enfermedad, como infecciones respiratorias y gastrointestinales, las más comunes, se alivian compartiendo medicamentos que les recomendó

¹³⁵ Información basada en el trabajo de campo permanente y la experiencia del CDH Fray Matías de Córdova.

¹³⁶ La información basada en las investigaciones de Carolina Rivera y los testimonios documentados por el CDH Fray Matías.

¹³⁷ Rivera, C. (2011).

¹³⁸ Blanco (2012).

algún pariente o amigo, o el dependiente de las farmacias del “Ahorro” o “Similares”. Algunos malestares físicos de los vendedores ambulantes se asocian a la fatiga causada por las largas jornadas de trabajo, por andar cargando los productos en venta, la cajita de dulces o la de los boleros. Los dolores de espalda, de pies y agotamiento es la queja generalizada.

También presentan problemas de desnutrición, anemia y parasitosis que se reflejan, entre otros síntomas, en manchas de la piel. Los embarazos tempranos en las mujeres, jóvenes la mayoría, que realizan venta ambulante, presentan mayores dificultades, pues además de la mercancía cargan en la espalda al niño de pocos meses de nacido. Muchas de ellas tienen como pareja a alguien que desempeña el mismo oficio y entre ambos organizan los horarios del jornal; cuando tienen el apoyo de la pareja, las mujeres trabajan menos horas. En general dicen que no se enferman, aunque a la hora de detallar, surgen los casos arriba mencionados, pero para ellos eso no es considerado enfermedad porque en esas mismas condiciones vivían en su hogar.¹³⁹

Otra constante es el pago irregular de salarios convenidos en el acuerdo laboral. No se respeta la cantidad convenida, o no se paga íntegro porque las ventas fueron bajas, o si la empleada no asistió un día laboral o tiene eventuales retardos; son motivos para no mantener acuerdos estipulados. Particularmente frágil es la situación de las chicas de menor edad trabajadoras del hogar, donde no existe nunca un contrato o algún tipo de documento que sustente la relación laboral y sus condiciones. Estas situaciones provocan una fuerte inestabilidad y dificulta para lograr conservar el empleo por tiempos prolongados.¹⁴⁰

En la frontera sur de México el trabajo infantil carece de marcos efectivos institucionales que regulen su observación a pesar de que el gobierno federal y estatal reconocen lo estipulado por la OIT (2002). Efectivamente, durante los últimos ocho años el tema del trabajo infantil en Chiapas ha estado en el discurso del gobierno pero con medidas poco eficientes tanto para conocer su número, como con programas que atiendan integralmente la problemática. Hasta recientemente ha instaurado mecanismos tendientes a ello como la Comisión Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil que tiene entre sus principales objetivos “vigilar el cumplimiento de la normatividad nacional e internacional ratificada por México relativas a la prevención y erradicación del trabajo infantil; así como diseñar campañas de prevención que fomenten la importancia de privilegiar la educación de NNA”.¹⁴¹ Asimismo en junio de 2014 inauguró en Chiapas el Observatorio del trabajo infantil y adolescente. Sin embargo, en ambos se hace muy poca referencia al trabajo desarrollado por NNA trabajadores extranjeros, como los centroamericanos a los que hacemos referencia en este capítulo.

Hacer visible su presencia y las condiciones en que desarrollan su trabajo en una urgencia a atender, aunque se reconocen los retos que implica empezando con la irregularidad de su situación migratoria, entre otras cuestiones como anotamos en las recomendaciones. También permite identificar los enormes retos existentes en materia de protección integral de los NNA, incluyendo

¹³⁹ Información basada en el trabajo de campo permanente y la experiencia del CDH Fray Matías de Córdova.

¹⁴⁰ Rivera. 2014. (en prensa).

¹⁴¹ Poder Judicial del estado de Chiapas. (4 septiembre 2014) *Reglamento Interno de la Comisión Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil en el Estado de Chiapas.*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. México. Disponible en <http://www.poderjudicialchiapas.gob.mx/forms/archivos/dc31reglamento-interno-de-la-comision-interinstitucional-para-la-erradicacion-del-trabajo-infantil-en-el-edo-chis.pdf>.

debilidad institucional (DIF), falta de presupuesto, un enfoque inadecuado—asistencialista—y , nuevamente, la prioridad de una mirada securitaria en el plano migratorio que sigue impidiendo un abordaje integral desde un marco basado en los derechos humanos de los NNA.

VII. Migración de origen de NNA chiapanecos y sus familias. Causas y efectos¹⁴²

A. Caracterización general de la migración chiapaneca

1. Introducción

Chiapas es un estado en el que la migración tiene un proceso histórico, cultural, y económico, que desde el siglo pasado ha sido presente en las poblaciones indígenas. La migración heredada comienza en el siglo XIX con la llegada de los alemanes y sus industrias de la caña de azúcar, y a partir de entonces miles de indígenas comienzan los movimientos a los ingenios cañeros de la región del soconusco. Después, la industria del café, también en la región del Soconusco, comienza a ser el sector de captación de mano de obra indígena hasta los años '80, cuando la crisis del café obliga a que miles de chiapanecos—en su mayoría indígenas—evalúen destinos nacionales y transnacionales para trabajar. Éste es el momento en el que los Estados Unidos se convierten en “la tierra prometida y de esperanza” para miles de campesinos indígenas que estaban fuertemente golpeados por la caída brusca en el precio del café.¹⁴³

En la actualidad, la situación no ha mejorado; muy por el contrario, la pobreza y la desigualdad se han agudizado. Se trata de la instauración de un modelo único de desarrollo y pensamiento que ha provocado que las políticas sociales sean de corte capitalista, así también que la exclusión social, económica y política de las comunidades de Chiapas obliguen a miles de migrantes a abandonar sus tierras. Apenas hace poco más de una década el estado de Chiapas estaba caracterizado como una entidad federativa de baja expulsión migratoria hacia los Estados Unidos, ya se tratara de personas adultas o menores de edad. Datos más recientes indican que más de 600 mil chiapanecos habitan hoy en territorio estadounidense.¹⁴⁴

La situación económica, política y social en Chiapas y del sur-sureste de México es bastante deplorable. Los índices de pobreza y marginación son alarmantes: de acuerdo con el CONEVAL,¹⁴⁵ sólo en el 2013 vivían en situación de pobreza en México 53.3 millones de personas, y Chiapas figura como uno de los principales estados afectados, con tres millones de pobres.

Durante los dos últimos sexenios no se lograron vislumbrar avances tangibles hacia un mejor futuro para la población de Chiapas, a pesar de recordar que éste es el Estado más rico y diverso

¹⁴² Apartado redactado y basado en la experiencia de trabajo con comunidades de migrantes de origen de Aldo Ledón, de la organización Voces Mesoamericanas-Acción con Pueblos Migrantes, ubicada en San Cristóbal de las Casas, Chiapas.

¹⁴³ Basado en la información obtenida del testimonios documentados por el CDH Fray Matías; véase también Rivera, C. (2011).

¹⁴⁴ Véase datos publicados por la Secretaría de Relaciones Exteriores Mexicana.

¹⁴⁵ El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2012). *Informe de pobreza en México*. DF, México. Disponible en <http://www.coneval.gob.mx/medicion/paginas/medición/pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx>.

en recursos naturales del país. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, los desastres naturales, la violencia sistémica, la falta de inclusión, y reconocimiento de los pueblos campesinos e indígenas han provocado que la migración de chiapanecos y chiapanecas esté aumentando sistemáticamente.

El Consejo Estatal de Población (COESPO) reportó en el 2005 que la edad de los migrantes chiapanecos era principalmente de entre 15 y 30 años. El 65% eran indígenas y campesinos, y un dato importante es que el 79% de esta población migrante nunca regresa a su población de origen. El resultado de ello consiste en el abandono del campo y la pérdida de la soberanía alimentaria.

Datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) reportan que, de cada 100 mexicanos que residían en EUA, en 2011, 5 eran niños de entre 0-14 años, 24 jóvenes de entre 15 y 29 años, 61 adultos de entre 30 y 59 años, y 10 adultos mayores de 60 años o más. Hay más varones (53,3%) que mujeres (46,7%); esta preponderancia masculina se mantiene en casi todos los grupos de edad, con excepción de los adultos mayores, entre quienes más de la mitad son mujeres (53,2%).

En este marco, observar el perfil de la niñez y adolescencia en Chiapas a través de los Indicadores señalados por el INEGI en el 2011¹⁴⁶ son clave para una lectura crítica de la situación:

- Población de 0 a 17 años: 2.172.688 (41%).
- Porcentaje de sub-registro de nacimientos acumulados a 10 años (2011): 51,8% / 18,5% nacional.
- Tasa de mortalidad infantil/por cada mil (2012): 15.040 / 13,22% nacional.
- Porcentaje de población de 10 a 17 años que ni estudia ni trabaja (2010): 86.658 personas equivalente al 13,2% /10% nacional/
- Porcentaje de población de 13 a 14 años que nos asiste a la escuela (2010): 45.791 personas equivalente al 13,9% / 8,3% nacional.
- Porcentaje de Población Económicamente Activa Ocupada (PEAO) que trabaja sin remuneración (2012): 110.940 personas equivalente al 72% /40,8% nacional.
- Porcentaje de PEAO de 12 a 17 años que trabaja más de 48 horas semanales (2011): 19.134 personas equivalente al 12,4% /14% nacional.
- Tasa de mortalidad por homicidio en población de 15 a 17 años (2010) /por cada cien mil: cinco casos equivalente al 1.6/15.7 nacional.
- Lugar en la lista de bienestar de población infantil y adolescente: puesto treinta y uno, que corresponde al anteúltimo; debajo de Chiapas sólo está el estado de Guerrero.

Por otra parte, es importante destacar que según la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), de 2011, un “28.4% del total de mujeres unidas (casada o en unión libre) de 15 años y más con hijos refirió haber padecido algún tipo de violencia por parte de su última pareja, la violencia que más prevalece es la emocional (87.3 %) la cual consiste en insultos, amenazas, humillaciones y otras ofensas de tipo psicológico o emocional; le sigue la violencia económica (47.2 por ciento); la violencia física (33.5 %) que tiene que ver con

¹⁴⁶ INEGI. (2011). *Módulo de Trabajo Infantil 2011. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2011*. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/modulos/mti/mti2011/default.aspx>.

empujones, jalones, golpes, agresión con armas, entre otras, y la violencia sexual (12.1 por ciento)”¹⁴⁷.

Sobre la población menor de edad en Chiapas, de 1.971.538 NNA pertenecientes al Estado de Chiapas, 573.972 que tienen entre 3 y 19 años hablaban una lengua indígena.¹⁴⁸ Muchos de estos NNA viven una situación de exclusión por diversas circunstancias que afecta a la garantía de sus derechos, y algunos viven en situación de violencia intrafamiliar.¹⁴⁹ Y frente a esta realidad, se encuentran los NNA migrantes de Chiapas con particularidades culturales y sociales que requieren un reconocimiento de necesidades específicas que permitan construir alternativas coherentes con su entorno. Por ello, hacemos referencia a las Niñas, Niños y Adolescentes Indígenas Migrantes (NNAIM).

2. NNAIM y su historia en la migración

Históricamente, las poblaciones indígenas chiapanecas han sido portadoras de una marcada exclusión social. Por lo tanto, las causas de las migraciones entre la niñez y los jóvenes indígenas son múltiples, complejas, e interrelacionadas. Antes de abordar las problemáticas que atañen a las y los NNAIM es necesario dar algunas cifras socio-demográficas de Chiapas. Se trata de uno de los Estados de México con menor índice de desarrollo humano, lo que expresa la desigualdad y la marginación que han vivido particularmente los pueblos indígenas. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en Chiapas hay 1.141.499 de personas de origen indígena, el 27% de la población de la entidad. Este sector se concentra principalmente en las zonas Norte, Selva y Altos.

Por ende, la población infantil indígena del Estado está presente en todos los municipios y en la totalidad de los procesos migratorios que se dan. Al respecto, cabe resaltar que Chiapas se ubica en el cuarto lugar a nivel nacional en cuanto al registro de menores emigrantes hablantes de una lengua indígena. En este contexto, los y las NNA en Chiapas no solamente emprenden la odisea migratoria por factores de pobreza. En los casos que se han documentado,¹⁵⁰ en la región de los Altos de Chiapas, hemos dado cuenta de que en muchos casos es por imitación, debido a las consecuencias de vivir en un modelo migratorio enraizado desde la generación de los abuelos, que considera a la movilidad como una forma normal de subsistencia dentro de sus comunidades.

Por otro lado, encontramos casos en los que el desplazamiento se da como una prueba de madurez; es decir, otros NNA que han migrado y regresan a la comunidad son vistos como personas serias con capacidades desarrolladas a partir de su proceso migratorio. De todas maneras, hay una importante ausencia de información que ayude a comprender las causas y los efectos de la

¹⁴⁷ INEGI. (2013). *Estadísticas a propósito del Día de la Madre. Datos de Chiapas*. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2013/madre7.pdf>.

¹⁴⁸ UNICEF. Quiénes son los niños de Chiapas. Disponible en <http://www.infoninez.mx/los-derechos-en-cifras>

¹⁴⁹ Véase Arellano, C. (25 junio 2014). Guerrero, Oaxaca, y Chiapas donde existe mayor abuso de niños: Fupavi. *Periódico La Jornada*. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2014/06/25/sociedad/033n2soc> (“Guerrero, Oaxaca y Chiapas son las entidades donde más se presenta el abuso infantil, después del estado de México, Coahuila y Guanajuato, consideradas las más violentas en cuanto a maltrato de menores, aseguró María Teresa Sotelo Morales, presidenta de la Fundación En Pantalla contra la Violencia Infantil (Fupavi).”)

¹⁵⁰ Información recabada en trabajo de campo en Los Altos de Chiapas por Voces Mesoamericanas, Acción con Pueblos Migrantes AC.

migración, dado que hasta ahora no existen suficientes indicadores que clarifiquen las motivaciones de migrar de los menores de edad y, en el caso de ser indígena, cómo se transforma su pertenencia cultural.

En el caso específico de los Altos de Chiapas, la partida se realiza con la autorización de la madre y el padre, que alegan que ellos no pueden negar a sus hijos e hijas que se vayan, pues ellos/ellas también lo hicieron. Así que, por lo general, encontramos que los NNA se van con el consentimiento de los tutores pero por periodos cortos de permiso para estar en el lugar al que deciden migrar. Por lo general, existen otras personas cercanas a la familia que los esperan en los lugares de destino: primos/as, hermanos/as, amigos/as de la misma comunidad que ya se encuentran trabajando. Por ejemplo:

“Yo me fui porque mis hermanos se fueron y cuando regresaron a la comunidad eran famosos y hasta tenían muchas muchachas que los seguían, también los mayores los miraban con más respeto.”

(Niño tsotsil, de 11 años de edad)

“A mí me agarró la migra tres veces y todas me llevaron al albergue del DIF en Nogales, Sonora. Lo intente pero pues ya no quise porque ya no tenía dinero así que regrese a la comunidad.”

(Niño tsotsil, de 14 años de edad)

Los orígenes, las condiciones económicas, el género, y la pertenencia étnica de la niñez y adolescencia constituyen variables que configuran los múltiples aspectos de la experiencia migratoria. Asimismo, marcan las diferencias cuando se habla de las motivaciones del desplazamiento, así como de los eventos vividos durante el tránsito y en el lugar de destino. Es relevante atender los múltiples rasgos que pueden representar una mayor vulnerabilidad para los menores de edad en el contexto migratorio.

Ante la compleja diversidad de NNA afectados por el fenómeno de la migración, consideramos que los NNAIM constituyen el grupo social más propenso a convertirse en víctima de la violación de sus derechos humanos, ya sea por los problemas en sus lugares de origen, por su paso por los distintos contextos del territorio mexicano o en su arribo a los EUA. Debido a su múltiple condición de NNA, migrantes que hablan una lengua distinta al castellano, así como su origen étnico, son víctimas de diferentes formas de discriminación, abusos e incluso explotación.¹⁵¹

3. Causas de la migración forzada de niños y niñas chiapanecas

En lo relativo a su carácter de Estado expulsor, se observa que los chiapanecos participan en el sistema migratorio regional con destino a los estados de Tabasco, Campeche y Quintana Roo principalmente, y en menor medida con destino a los Estados Unidos. Según los datos del INEGI (2010), también son frecuentes los casos de menores de edad que emigran del Estado, destacándose aquí los adolescentes de entre 15 y 17 años. Sin embargo, para este mismo rango de edad en las

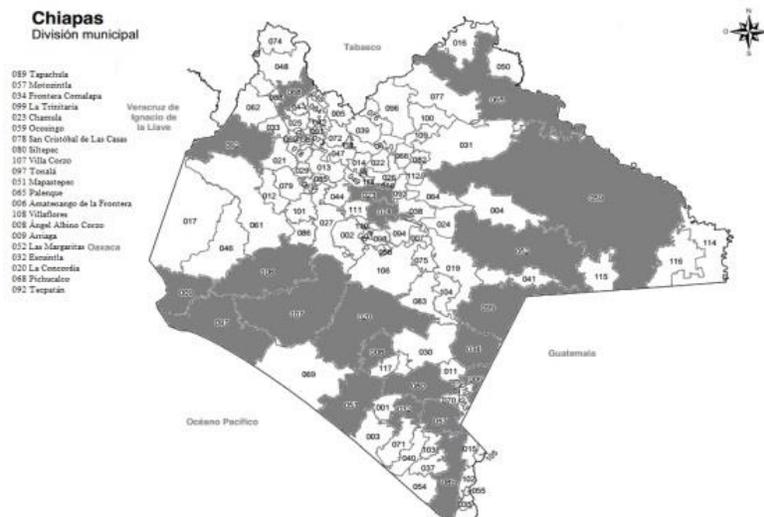
¹⁵¹ Información recabada en trabajo de campo en Los Altos de Chiapas por Voces Mesoamericanas.

últimas décadas se registra un incremento de la migración de retorno (de 15,4% en 1990 a 31,8% en 2010).

Una u otra causa se pueden combinar y, en general, se interrelacionan entre sí, lo que significa que la migración de NNAIM no siempre va en correspondencia con causas económicas, aunque se destaca la necesidad de reunificación familiar, y de superar situaciones de pobreza y precariedad o violencia al interior de los grupos familiares. Lo más preocupante es que tanto las causas como las consecuencias de este flujo migrante se encuentran opacadas por varias situaciones. Por un lado, las instancias gubernamentales no toman acciones pertinentes y con su indiferencia propician que se invisibilice el origen y las dimensiones reales del problema.

En este ambiente de exclusión y generación de migración forzada, se puede caracterizar a la niñez emigrante chiapaneca. Existen pocos datos estadísticos sobre el número de personas expulsadas y obligadas a migrar por municipio, y menos datos aún existen datos desagregados por edad y sexo. Sólo hay algunas aproximaciones de acuerdo con la cantidad de remesas recibidas en los municipios, así como de la cantidad de transportes informales que viajan, tanto a centros turísticos al interior del país como a ciudades del norte de México. Con base en estos datos, del 2000 al 2010 los municipios que figuran mayormente son: Tapachula, Motozintla, Frontera Comalapa, La Trinitaria, San Juan Chamula, Ocosingo, San Cristóbal de Las Casas, Siltepec, Villacorzo, Tonalá, Mapastepec, Palenque, Amatenango de la Frontera, Villaflores, Ángel Albino Corzo, Arriaga, Las Margaritas, Escuintla, La Concordia, Pichucalco, y Tecpatán.¹⁵²

Mapa 2. Estado de Chiapas.



Fuente. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

¹⁵² Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, A.C. y ENLACE, Comunicación y Capacitación, A. C. (2009). *Sur inicio de un camino: Una mirada Global de los Derechos Humanos en la frontera Sur de México en su triple condición de origen - retorno, tránsito y destino de trabajadoras y trabajadores migrantes*. Disponible en http://www.alop.org.mx/sites/default/files/INFORME_SUR_INICIO_DE_UN_CAMINO.pdf.

En éstas y otras localidades chiapanecas la migración es cada vez más una estrategia “natural” para la sobrevivencia familiar. La migración está trastocando a todos y cada uno de los sectores de la población. Muchos NNA han vivido la experiencia migratoria desde muy corta edad por medio de sus padres, que han tenido que salir de su comunidad de origen en busca de trabajo, ya sea al interior del mismo Estado (a las cabeceras municipales), a otros Estados de México y, muchos otros, a los Estados Unidos. Los principales emigrantes de Chiapas pertenecen al sector indígena¹⁵³ y campesino. De igual forma, los NNA que deciden trasladarse a otros espacios geográficos pertenecen a dicho sector.

Factores políticos y sociales, principalmente relativos a diferentes formas de violencia y amenazas a la vida, también contribuyen al desplazamiento de NNAIM, tanto dentro de México como hacia Estados Unidos. Las autoridades del estado de Chiapas calculan que alrededor de unas 20.000 personas desplazadas durante el levantamiento zapatista aún viven como desplazados internos. “Al respecto, es importante destacar que el incremento de la violencia que se ha evidenciado durante los últimos años ha impulsado a miles de personas a desplazarse de los lugares en los que tradicionalmente vivían”.¹⁵⁴ Sin duda, la migración interna en México es una modalidad dentro de las diferentes dinámicas migratorias.

Sin embargo, a raíz de incremento de la violencia en diferentes escalas y el despojo de recursos naturales, entre otros algunas investigaciones hablan de la gravedad del desplazamiento interno en México y a la vez la falta de datos estadísticos por parte del Estado. En efecto, la CIDH ha destacado la importancia de la aprobación de Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas, pero ha señalado su preocupación por el hecho que a pesar de “las diversas situaciones que están forzando el desplazamiento interno de personas, a la fecha México no haya aprobado una Ley sobre Desplazamiento Interno que incorpore los Principios Rectores del Desplazamiento Interno dentro de su ordenamiento jurídico, ni cuente a nivel federal con una institución o punto focal que sea responsable de proteger a las y los desplazados internos”.¹⁵⁵

B. NNAIM chiapanecos/as cuyos padres han migrado: contexto social y comunitario que enfrentan

1. Caracterización general

Los cambios en las estructuras sociales y culturales que se han presentado en las comunidades expulsoras de migrantes son notables y drásticos, y afectan también y especialmente a los y las niñas y jóvenes que se quedan. La vida comunitaria ha sufrido drásticas y quizás irreversibles transformaciones. A partir de la migración transnacional (fines década de 1980, principios de la década de 1990), el modo de subsistencia de las comunidades indígenas y campesinas estaba fundamentalmente sostenido en la producción agrícola. Hoy, el abandono del campo es

¹⁵³ De acuerdo al INEGI. (2010), en Chiapas, 1.141.499 personas mayores de 5 años hablan alguna lengua indígena, lo que representa un 27,2% de la población de la entidad.

¹⁵⁴ CIDH. (2013). *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. Washington, D.C. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/Informe-Migrantes-Mexico-2013.pdf>.

¹⁵⁵ CIDH (2013). p. 110-11.

inocultable. En un principio, cuando la migración empezó a formar parte de la vida de las comunidades chiapanecas, las tierras empezaron a quedarse solas, ya que las mujeres no podían abarcar todo el trabajo que desempeñaban los hombres.

Actualmente, la mayoría de los niños/as y jóvenes que permanecen en las comunidades, de padre y/o madre que han migrado, ya no trabajan sus tierras y buscan alternativas de empleo mejor remunerado en centros urbanos próximos. Si bien es cierto que a raíz de la migración, los habitantes de las comunidades expulsoras viven un proceso complejo en lo personal, familiar y comunitario, al mismo tiempo se mantienen en una tensión personal y colectiva por permanecer, por no perder esos delgados hilos que los hacen parte del tejido local comunitario.

Existe una reconfiguración en los modos de vida y desenvolvimiento social. Así, se puede entender más claramente cómo una reconfiguración de las identidades abre un campo de posibilidades para el aprovechamiento de las experiencias migrantes, convirtiendo a los NNA en protagonistas de su propia historia y de las de sus comunidades. Estas condiciones generan posibilidades para la reintegración de las y los jóvenes en el tejido social comunitario.

El término de comunidad se refiere mucho más que al simple hecho de compartir un espacio geográfico. Refiere a un campo más vasto: compartir costumbres, lenguaje, valores, memoria histórica, y, por supuesto, a un proyecto de sociedad creada y abrazada por los habitantes de ese territorio. Ante la migración ya no se cumple en rigor con el factor de compartir el mismo espacio geográfico pero sí, como fenómeno singular y sobresaliente, el de compartir el resto de los elementos que conforman una comunidad: de allí la creación de comunidades transterritoriales o transnacionales. Sabemos que la cultura no es algo inmóvil, sino que es la representación de una sociedad que va modificándose y adoptando nuevos elementos que puedan enriquecerla.

Los NNA que se quedan se enfrentan a un futuro desconocido en el que puede visualizarse un incremento y ampliación de las desigualdades sociales y económicas, las cuales los obligarán a crear nuevas formas para la supervivencia.

Ellas y ellos serán los principales actores del mosaico migratorio que provocará cambios identitarios y transformaciones en los patrones de producción y consumo, así también en los vínculos con la tierra y el territorio.

2. Principales problemáticas de la niñez que se queda

Ante este contexto, ¿a qué se enfrentan los NNA de Chiapas frente a un modelo sociopolítico excluyente y restrictivo?

Algunas de las principales problemáticas, según los testimonios recogidos y el trabajo de observación realizado por Voces Mesoamericanas en su trabajo diario en comunidades de origen de migrantes chiapanecos, son:

- Altos niveles de pobreza y marginación.
- Falta de opciones para su buen vivir, desde un enfoque económico y social que contemple las necesidades a partir de los usos y costumbres de los pueblos.

- Modelos educativos que parten de las necesidades del sector urbano sin integrar en su estructura el modo de vida de los sectores rurales.
- La falta de espacios y proyectos para jóvenes en la localidad.
- Problemas familiares relacionados con la violencia, las adicciones y la desintegración familiar.
- Limitada o nula participación de las y los jóvenes en espacios públicos, privados y comunitarios.
- Maternidad prematura.
- En Chiapas, el 12,7% de los jóvenes son jefe(a) de un hogar.
- Confrontación con las relaciones sociales, políticas, económicas y culturales existentes.
- Inquietudes referentes a su juventud, y el deseo ir a conocer otros lugares y obtener nuevas experiencias.
- Modelo migratorio heredado de los padres, como práctica para el desarrollo económico y social de la familia.

Cabe agregar que no se tienen identificadas iniciativas de largo plazo que contribuyan a fomentar y garantizar los derechos de los NNAIM.

El reto se halla en cómo trabajar frente a contextos de violencia sistémica y estructural para mejorar las condiciones de los NNA en el plano regional, no sólo pensando en las causas y condiciones de la expulsión, sino también en el destino, tránsito, y retorno. Resultan necesarias acciones conjuntas que atiendan de manera real y concisa la problemática, entendiendo la importancia de incidir desde la base hasta las cúpulas de poder de la toma de decisiones.

C. Niñez chiapaneca que migra hacia el Norte

1. Riesgos en el tránsito

Las historias de la salida, el camino, el destino y el retorno son muy variadas en su mayoría de los casos y muestran una realidad parecida a la migración de NNA centroamericanos. Encontramos narraciones en las que se puede entender la cercanía de los NNA con situaciones de alto peligro donde en la mayoría de las ocasiones la presencia del crimen organizado es evidente. En México, tanto nacionales como extranjeros/as viajan a pie, por autobús o por tren para llegar al punto de cruce deseado. En muchos de los casos suben escondidos en un autobús o un tren, el cual puede provocar serios daños físicos o incluso la muerte.

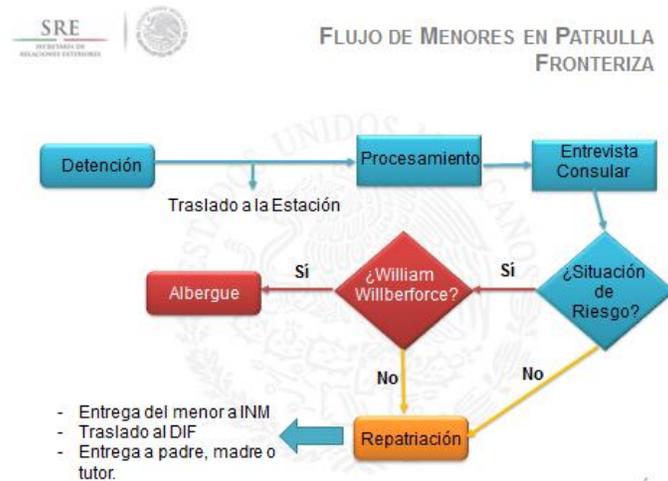
A lo largo del viaje, las diversas formas de abuso (ser robado, asaltado, sexualmente violado por otras personas que encuentran en el camino, por grupos criminales y hasta por oficiales mexicanos) son reales y están siempre presentes. A medida que se acercan a la frontera, muchos menores de edad y adultos tienen que buscar y pagar por los servicios de un *coyote* o *pollero* (un guía pagado que se dedica a hacer cruzar de manera irregular a migrantes la defendida frontera con los EEUU).¹⁵⁶

¹⁵⁶ Appleseed. (2011). *Niños en la Frontera. Evaluación, Protección y Repatriación de Niños, Niñas y Adolescentes Mexicanos sin Compañía*. Nueva York. Disponible en http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_Reporte_Ninos_en_la_Frontera_Espanol1MI.pdf.

Como se ha comentado anteriormente, la mayoría de los NNA migrantes pertenecen a sectores indígenas, lo que las/los pone en condiciones más vulnerables. Por ejemplo, en la mayoría de los casos no hablan el castellano como lengua materna y desconocen los contextos de peligro en el país, entre otros riesgos.

Estas situaciones dificultan los procesos de atención en los casos de deportación a México, por lo que se vuelve necesaria la intervención de asociaciones civiles que puedan realizar comunicaciones mediante las que el NNA pueda entender en su idioma la situación por la que está atravesando. Las instancias gubernamentales no tienen la capacidad de solventar estas necesidades, lo que en muchos casos lleva a un mayor tiempo de estancia de los NNAIM en los albergues.¹⁵⁷ Todo este escenario sucede como consecuencia del proceso discriminatorio que enfrentan los NNA mexicanos dentro del sistema de protección de los Estados Unidos y de parte de las autoridades mexicanas durante su trayecto migratorio. Como se señala en otros capítulos del informe—relativos a la frontera norte de México con EEUU y a los acuerdos bilaterales entre ambos países (7 y 13)—lo mismo ocurre con estos niños y niñas chiapanecas cuando son detenidos por las autoridades de los Estados Unidos en la frontera. En ese momento, entran a un complejo marco legal y estructural designado para determinar si deben ser repatriados inmediatamente o si se les debe otorgar albergue temporalmente en los EEUU. Si son repatriados, los mecanismos de su reparación están gobernados por un acuerdo bilateral entre el Departamento de Seguridad Nacional (DHS) y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SER), el cual es implementado por diversos acuerdos locales en diferentes áreas de la frontera.¹⁵⁸

Gráfico 9. Flujoograma: trayectoria de menores de edad en patrulla fronteriza.



Fuente: Practica mexicana. (2014). Asistencia y Protección Consular a Niñez y Adolescencia en Situación de Migración. Presentado en *Primera Reunión Grupo Ad-Hoc*, Ciudad de Guatemala, 28 y 29 de agosto 2014.

¹⁵⁷ Información obtenida de los testimonios recogidos y el trabajo de observación realizado por Voces Mesoamericanas en su trabajo diario en comunidades de origen de migrantes chiapanecos. Véase <http://vocesmesoamericanas.org/buen-vivir-y-migraciones/nuestra-region-de-trabajo-los-altos-de-chiapas/>.

¹⁵⁸ Appleseed. (2011).

Una de las principales violaciones de derechos que sufren los y las NNA chiapanecos/as que migran al Norte, y en particular a Estados Unidos, es su deportación y toda una serie de situaciones que acontecen durante y con posterioridad a la misma. Los datos oficiales nos muestran que es una realidad frecuente:

Cuadro 6. Deportación de NNA chiapanecos desde EEUU.

Año	Total de menores de edad mexicanos deportados	Menores de edad chiapanecos deportados	Valor de total de menores de edad mexicanos deportados
2011	15 524	748	4.8%
2012	17 129	1089	6.4%
2013	16 971	807	4.8%
2014/agosto	10 175	418	4.1%

Fuente. Elaboración propia con base en datos del INM

2. Reintegración de niñez Chiapaneca

Una vez que regresan, el tema de la reintegración de las y los NNAIM a sus comunidades de origen es otro tema prioritario, pues en esta instancia se ven afectados muchos derechos. Todas las personas de una comunidad migrante, hayan migrado ellas mismas o no, se encuentran insertas en cambios culturales, sociales, económicos y familiares, entre otros. La readaptación no sólo la viven las personas que se han ido y regresan a su lugar de origen, también la vive la comunidad en su totalidad. No obstante, consideramos que este proceso de reintegración es más fuerte y causa un mayor impacto personal en quienes regresan después de un determinado periodo fuera de su lugar de origen.

Una vez que se hace la reunificación con los padres, no hay seguimiento del proceso de reintegración ni de las condiciones en las que se encontrará el menor de edad. El enfoque sigue centrándose en la seguridad, sin atender de fondo las causas estructurales en el origen de la migración. No se contempla la construcción del arraigo desde la óptica del mejoramiento de las condiciones de vida mediante servicios de calidad (educación, salud, alimentación, etc.).

El proceso que viven los NNAIM es el de “*no sentirse ni de aquí ni de allá*”. Esta simple frase simboliza para ellos toda una vivencia y reconfiguración de su propia identidad. Estando en el lugar de destino, no se sienten acogidos y sufren un fuerte choque cultural al tratar de habituarse a una cultura abismalmente diferente a la suya, lo que les representa todo un reto. Pero el desafío no termina ahí: al regresar a su comunidad de origen y “sentirse” diferentes y extraños, reaparecen los conflictos identitarios que resultan sumamente difíciles de afrontar. Estas crisis y reconfiguraciones no sólo se dan en el nivel personal, sino también en el plano de las identidades colectivas. Las comunidades expulsoras se transforman y se reacomodan día a día con el retorno de sus migrantes.

3. Situación de la niñez estadounidense de padres chiapanecos

Uno de los derechos más afectados es el derecho a la identidad, en particular en su aspecto étnico-cultural. En el contexto de la migración, la identidad de los NNA se reconfigura desde la experiencia; así, vemos diferencias identitarias claras entre los NNA que han migrado y los que no. Considerando que la identidad es la noción de ser no en cuanto a un estado lineal, sino a una condición cambiante que se reconstituye a lo largo de la vida, adopta y rechaza formas de pensar, de comportarse, de ser y de manifestarse. La identidad es nuestra configuración como individuos con características propias o colectivas que nos diferencian unos de otros. La identidad también se compone a partir de las relaciones, de procesos de socialización, del reconocimiento hacia el origen común, como también de la pertenencia a una cultura determinada.

Se ha identificado también en Chiapas un grupo de NNA que se ha ido visibilizando en los últimos años con problemas fuertes en el ejercicio de sus derechos; nos referimos a las y los que nacieron en Estados Unidos y retornaron con los padres y/o madres que fueron deportados. En la región de Los Altos encontramos cada vez más NNA con necesidades de reinserción en las comunidades. Por ejemplo, el padre de un menor de edad nacido en EEUU opina que:

Tener un acta de nacimiento de los gringos es como un seguro de vida para mi hijo, no sabemos bien como lo hará en el futuro pero seguro de algo le servirá ser americano.¹⁵⁹

Este grupo de NNA es altamente marginado en la comunidad, pues sus integrantes son vistos como pertenecientes a una clase privilegiada. En algunos casos, la adaptación de los menores de edad al sistema escolar resulta difícil pues tienen un grado más avanzado de nivel educativo con realidades y contextos diferentes a los de EEUU. La incorporación de estos NNA a la realidad comunitaria, agrícola y cultural de sus raíces dificulta la adaptación pues en su mayoría provienen de entornos altamente urbanizados. Esto se contrapone con la necesidad de volver al lugar al que se sienten pertenecer, pues esto no es necesariamente cierto dado que también sufren de discriminación. Nos encontramos entonces con grupos de NNA sin pertenencia a ningún lugar, como opina un niño tsotsil nacido en EEUU:

Somos los sin patria, pues ni acá ni allá nos quieren.

Las experiencias de integración varían dependiendo la edad y el nivel de desarrollo de los infantes y los jóvenes al regresar a México, su resistencia interna y la estabilidad de su situación familiar. Es posible que al verse obligados a mudarse a México por una deportación vivan ansiedad, miedo, depresión, y dificultades de comportamiento, debido a la incertidumbre del estatus migratorio de sus progenitores en Estados Unidos. Asimismo, la capacidad de un padre o una madre para apoyar a su hijo o hija durante su proceso de adaptación depende de su propia estabilidad emocional.

En cuanto a la educación, la Secretaria de Educación Pública tiene un documento de transferencia para estudiantes binacionales. Sin embargo, no mantiene estadísticas sobre el número de jóvenes

¹⁵⁹ Testimonio recabado por Voces Mesoamericanas en su trabajo diario de acompañamiento de familias de migrantes chiapanecos. Véase <http://vocesmesoamericanas.org/buen-vivir-y-migraciones/nuestra-region-de-trabajo-los-altos-de-chiapas/>.

transnacionales que van a la escuela en México y, en las comunidades, las escuelas ya operan con pocos recursos, por ello los educadores y administradores se aponen a las solicitudes de servicios adicionales para estudiantes que llegan de Estados Unidos.

También existen pocos recursos dentro del sistema de educación pública para apoyar la enseñanza del español como segunda lengua. Los niños que aprenden español en casa pueden expresarse verbalmente, pero no siempre desarrollan habilidades de lectura o escritura en español en correspondencia con el grado escolar que cursan.

D. El papel institucional frente a los procesos migratorios de NNAIM chiapanecos/as

Si bien estamos frente a un contexto estatal en el que poco se reconoce a las y los migrantes de origen, se han creado algunas instancias que apoyan a estos sectores, como la Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur y Enlace para la Cooperación Internacional. Esta Secretaría ha creado un Programa de Protección a Migrantes Chiapanecos en el Exterior llamado ACERCATE, que busca crear mecanismos de protección a chiapanecos mediante la activación de redes consulares, brinda apoyo jurídico, de búsqueda de migrantes en cárceles y, en ocasiones, realiza traslados. Sin embargo, este recurso no es conocido y menos utilizado por la población para la que fue creado, así como no contempla apoyos a menores de edad como tales.

Como parte de la estrategia de atención a la niñez migrante mexicana y extranjera no acompañada, se han firmado Convenios Específicos de Colaboración entre el INM, el Sistema Nacional DIF y los Sistemas DIF estatales para la instalación de módulos de atención a NNA migrantes no acompañados, tanto en la frontera norte como en la frontera sur del país.¹⁶⁰

Cuadro 7. Módulos de atención a NNA migrantes no acompañados en Frontera Norte y Frontera Sur.

Módulos Frontera Norte	Módulos Frontera Sur
Reynosa y Nuevo Laredo, Tamaulipas	Tenosique, Tabasco.
Tijuana y Mexicali en Baja California	Tapachula, Chiapas
San Luis Río Colorado, Agua Prieta y Nogales en Sonora	Acayucan, Veracruz
Ciudad Juárez, Chihuahua	La Ventosa, Oaxaca
Piedras Negras y Cd. Acuña, Coahuila	

¹⁶⁰ SER/INM. Práctica mexicana. (2014, agosto 28 y 29). *Asistencia y Protección Consular a Niñez y Adolescencia en Situación de Migración*. Ponencia presentada en Conferencia Regional de Migraciones Primera Reunión Grupo Ad-Hoc en material de niñez y adolescencia.

En cuanto al trabajo que desarrolla el Sistema DIF en Frontera Norte, de acuerdo con el Marco 2013, se menciona que “cuando los niños migrantes o los familiares de éstos no cuentan con dinero para el traslado a su lugar de origen, se emplean para ello recursos del DIF ya sea federal, estatal o municipal”. Sin embargo, las limitaciones del DIF-sustantivas y operativas no permiten cumplir satisfactoriamente sus objetivos. Cabe agregar, a los pocos recursos con los que se cuenta para esta tarea, las condiciones de seguridad para realizar la mayoría de los traslados de manera terrestre, y que los NNA de 13 a 15 años sólo pueden viajar de manera no acompañada si tienen la debida autorización de sus padres.

Para los menores de 13 años de edad o menos es necesaria la presencia de un tutor para realizar el viaje, lo que garantizaría salvaguardar la integridad del menor de edad en relación con las repatriaciones seguras. Esto es importante debido a la peligrosidad y a los índices de violencia que se viven en la mayoría de las rutas migratorias del país. Estos programas en la frontera norte y sur dejan ver que la política del Sistema DIF continúa siendo asistencialista y afecta negativamente a las diferentes poblaciones que atiende, porque no da un seguimiento adecuado y oportuno a sus problemáticas ni busca la protección integral.

Desde el Estado no se conoce una política que esté atendiendo la integración de los NNA chiapanecos que están siendo deportados, a pesar de que los Sistemas DIF Estatales y Municipales en el Marco 2013 tienen actividades divididas por regiones como Frontera Norte, Lugares de Origen y Frontera Sur. Las acciones de gobierno en materia de niñez migrante se resumen en cuestiones muy puntuales que dejan ver la precariedad del sistema de atención, no dejan en claro cómo garantizarían el interés superior del niño sin que éste parezca sólo un enunciativo.

VIII. Reflexiones finales

Toda la información recabada en este capítulo muestra que las problemáticas relacionadas con niñez y migración en el Estado de Chiapas, solamente uno de los cuatro estados ubicados en la frontera sur mexicana son realmente amplias y abarcan diferentes perfiles migratorios: la migración de NNA mexicanos desde Chiapas hacia el norte; la migración de NNA centroamericanos hacia Chiapas; la NNA de Centroamérica en tránsito por Chiapas hacia Estados Unidos u otro Estado de México; o NNA que retornan a Chiapas de manera voluntaria o forzada desde Estados Unidos.

Son múltiples los perfiles de niños, también las causas que originaron su salida del lugar de origen, los efectos que sobre sus derechos generan las políticas y programas que los y las afectan, los enfoques desde los que debe observarse su realidad. Esta amplitud nos indica la complejidad de los procesos que atraviesan los y las niñas vinculadas con la migración en esta frontera, y la importancia de desarrollar políticas públicas específicas que tengan en cuenta esta multidimensionalidad y todas sus diferentes aristas.

Sin embargo, por el análisis realizado por los autores del capítulo, basado en su trabajo diario de defensa de derechos de la niñez en la zona, observamos que la respuesta del Estado mexicano en sus diferentes Administraciones y estamentos está basada más bien en una línea asistencialista, no garantista, represora e influenciada por haber asumido con más fuerza que nunca en estos momentos el papel de guardián de la frontera requerido por sus vecinos del Norte.

El capítulo muestra debilidades en los procedimientos que se les aplican en cuanto a su debido proceso; en los programas de protección, marcados por su precariedad y su carácter asistencial; en la invisibilidad a la que se somete a estos niños y niñas, muchas veces por su condición de extranjeros; el abandono de la política mexicana de asilo, a pesar del contexto de violencia generalizada que vive el triángulo norte de Centroamérica; la nula existencia de programas de reintegración social y laboral para quienes regresan.

Apenas respuestas y políticas erráticas para un fenómeno tan complejo y diverso, donde están en juego los derechos más básicos de quienes tienen que ser el relevo próximo de la sociedad de la región.

Todas las recomendaciones están incluidas al final de este libro. Para ver la versión completa de las recomendaciones, puede consultar <http://cgrs.uchastings.edu/Ninez-Migracion-DerechosHumanos>.

Gráfico 3.
Procedimiento de atención a menores de edad extranjeros no acompañados (INM)



El OPI entrevista al menor de edad, a fin de identificar si es migrante extranjero no acompañado.



Si no es posible determinar la nacionalidad del NNA, se iniciarán los trámites para su reconocimiento como apátrida.



El OPI, comunicará al menor de edad sobre sus derechos, en un lenguaje adecuado a su desarrollo y edad.



En caso de no detectarse ninguna necesidad que requiera la atención médica inmediata, se le dirigirá a la estación migratoria más cercana, en donde se adoptarán las medidas necesarias para proteger su integridad física y psicológica, a efecto de que el Responsable de la Estación Migratoria dé aviso al SNDIF y se le brinde la atención que requiera, así como los servicios de representación, asistencia jurídica y orientación social.

Fuente: Práctica mexicana (2014, agosto 28, 29) *Asistencia y Protección Consular a Niñez y Adolescencia en Situación de Migración*.
Presentado en Primera Reunión Grupo Ad-Hoc, Ciudad de Guatemala.

Capítulo 7 México: frontera norte

Uriel Gonzalez, Blanca Navarrete, Jose A. Moreno Mena, y
Rosa María Avendaño
Programa de Defensa e Incidencia Binacional
Casas YMCA de Menores Migrantes
Coalición Pro-Defensa del Migrante, A.C.

I. Introducción

El presente capítulo aborda algunos aspectos de la realidad de niños, niñas y adolescentes (NNA) vinculados a la migración en la frontera norte, a partir de información generada por el propio Gobierno mexicano y de la *expertise* de organizaciones especializadas en el acompañamiento y la atención humanitaria de este grupo.

El análisis que haremos evidencia una serie de factores causales y estructurales que hacen del tránsito y retorno de los NNA migrantes, un verdadero riesgo al incrementarse la violencia, la participación del crimen organizado en el tráfico y la trata de personas, así como la incapacidad del Estado para responder con políticas estandarizadas a la protección de los derechos de los NNA. México tiene una gran oportunidad a partir de la nueva legislación en la materia, a partir de la nueva ley sobre derechos de niños, niñas y adolescentes—comentada en la introducción de los capítulos sobre México en este libro—en el sentido de priorizar el interés superior del niño por encima del estatus migratorio de los NNA y los objetivos de control migratorio.

La frontera norte de México con Estados Unidos de América tiene una extensión de poco más de 3.000 kilómetros y comprende seis estados de la República Mexicana: Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.

La frontera norte mexicana es una zona de gran tradición migratoria. La migración de mexicanos hacia EUA se originó en la segunda mitad del siglo XIX una vez que México perdió su territorio del norte, pero no fue sino hasta el siglo XX que las condiciones históricas, políticas y económicas de ambos países, así como las circunstancias sociales, culturales y demográficas provocaron y siguen provocando el incremento de los flujos migratorios.¹

El tema de las niñas, niños y adolescentes (NNA) no acompañados mexicanos comenzó a preocupar de manera institucional a las organizaciones internacionales y a algunos académicos a partir de 1990, tal como lo sostienen varios estudios.² Según Méndez, fue Martín de la Rosa quien elaboró un estudio en la década de 1990, basado en los datos de la Casa del Migrante en Tijuana, que da cuenta del proceso migratorio de los NNA en la frontera México-Estados Unidos y trata de

¹ Programa de Defensa e Incidencia Binacional. (2013, mayo). Segundo informe sobre violaciones a derechos humanos de migrantes mexicanos detenidos en los Estados Unidos, 2011-2012. Disponible en <http://corteidh.or.cr/tablas/29958.pdf>.

² Setién Santamaría, M. L. & Berganza, I. (2005). Menores extranjeros no acompañados: una movilidad de jóvenes con expectativas de adultos. En González Ferreras, J. & Setién Santamaría, M. L. (Eds.), *Diversidad migratoria, Distintos protagonistas, diferentes contextos*, pp. 65-92. Bilbao: Universidad de Deusto.

establecer una caracterización de éste.³ También la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) realizó un estudio socioeconómico mediante la aplicación de una encuesta en varias ciudades fronterizas por donde se efectuaba la repatriación de NNA con la intención de tener un panorama general de los NNA migrantes.⁴

Realmente, las pioneras en los intentos de sistematizar datos de esta población fueron las organizaciones civiles. En 1997, el Albergue del Desierto junto con otras organizaciones de Baja California presentaron un diagnóstico sobre los NNA en la ciudad de Mexicali, en el libro titulado “*La esperanza truncada*”.⁵

Un referente importante para el entendimiento del fenómeno de los NNA migrantes fue el estudio sobre 11 ciudades de la frontera norte de México que realizó UNICEF,⁶ con el propósito de analizar el procedimiento interinstitucional seguido a niñas, niños y adolescentes migrantes que viajaban sin compañía de sus familiares.

Los estudios más recientes sobre NNA en el contexto de la migración son los que hicieron, por un lado,⁷ que propone un perfil basado en los datos del Anuario Estadístico 2006 del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) para ambas fronteras (norte y sur). Y, por el otro, puede citarse la investigación de la organización no gubernamental Appleseed (2011), *Niños en la Frontera*, sobre los procedimientos y las prácticas que llevan a cabo las autoridades estadounidenses y mexicanas para la repatriación de los NNA.

Este capítulo se halla estructurado en cinco apartados. En el primero, se indaga sobre las causas que obligan a la población de NNA a emigrar. En el segundo, se abordan los antecedentes de la presencia de NNA en la frontera norte, las estadísticas y, sobre todo, un resumen de los perfiles que académicos y organizaciones civiles han observado a través del tiempo. En seguida se describe el entorno de riesgo que viven los NNA en las zonas de cruce migratorio, resaltando así un aspecto especial: los efectos que sufren cuando sus padres emigran. Finalmente—y por considerarlo relevante en la situación de vulnerabilidad de la migración infantil—se incluye un apartado sobre los llamados “NNA de circuito” (o “menores de circuito”). En el cierre se presentan algunas consideraciones finales y retos para la protección a los NNA migrantes.

³ Méndez Navarro, J. (2000, noviembre). *Presencia de menores en la migración internacional: un estudio exploratorio del perfil sociodemográfico de los menores repatriados por la ciudad de Tijuana, 1999*, p. 17. (Tesis de maestría). El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, México. Disponible en <http://www.colef.mx/posgrado/?tesis=presencia-de-menores-en-la-migracion-internacional-un-estudio-exploratorio-del-perfil-sociodemografico-de-los-menores-repatriados-por-la-c-d-de-tijuana-1999>.

⁴ Comisión Nacional de Derechos Humanos. (1993). *Informe sobre el menor mexicano repatriado desde Estados Unidos*. Distrito Federal: Comisión Nacional de Derechos Humanos.

⁵ Oropez Rodríguez, M. (1998). *La Esperanza truncada: menores deportados por la garita Mexicali-Caléxico*. Distrito Federal: Academia Mexicana de Derechos Humanos.

⁶ Gallo Campos K. I. por DIF Nacional y UNICEF-México. (2004, noviembre). *Niñez migrante en la frontera norte: Legislación y procesos*. Disponible en http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_resources_publicacion_ninos_migrantes.pdf.

⁷ Ramírez Romero, S. J., García Hidalgo, J.O., Muñoz Castellanos, R.G., & Enciso Cruz, P.J. (2009). Más allá de la frontera, La niñez migrante: Son las niñas y niños de todos, Estudio exploratorio sobre la protección de la niñez migrante repatriada en la frontera norte.

II. Expulsión forzada de los NNA migrantes mexicanos

Los estudios sobre la migración indocumentada de NNA mexicanos hacia los Estados Unidos han sido poco privilegiados en los análisis académicos. Ramos Tovar⁸ sostiene que las investigaciones sobre el tema han centrado la mirada en las características laborales y socio-demográficas de los migrantes, sus redes, los lugares de origen y destino, las remesas y, últimamente, en la incorporación de las mujeres. En cualquiera de los casos, se trata de indagaciones sobre la migración de adultos, en su mayoría hombres, y en muchos casos poco se profundiza sobre la relación que guardan los flujos migratorios con conceptos como desarrollo, bienestar y una vida libre de violencia.

A. ¿Por qué emigran los NNA mexicanos hacia Estados Unidos?

Es evidente que algunas motivaciones que generan la migración de adultos mexicanos son también el origen de la migración en NNA mexicanos. La migración ocurre por la combinación de varios factores y múltiples causas de índole estructural en la amplia mayoría de los casos, y no siempre es fácil determinar y distinguir el nivel de importancia de cada uno en cada caso.

Hasta hace poco tiempo, los estudios que hacían referencia al desplazamiento de NNA ubicaban como las principales causas de movilidad a las razones económicas, la reunificación familiar y, en tercer sitio, el contexto de violencia. Por ejemplo, el estudio del ACNUR sobre la protección internacional de las niñas y niños no acompañados o separados en la frontera sur de México (2006-2008), donde podía conocerse que, de la gran mayoría de los NNA entrevistados, sólo el 13% contaba con elementos que sugirieran la existencia de una posible necesidad de protección internacional.⁹

Sin embargo, en el reciente estudio *Arrancados de Raíz*¹⁰ se encontró que el porcentaje de NNA que se encuentran migrando por razones relacionadas con la violencia se triplicó en un tiempo relativamente corto. La información registrada en años recientes, por estudios en la materia y esta misma investigación, apuntan que el aumento en el número de NNA en México se vincula crecientemente con la violencia y la desprotección en los respectivos Estados de origen—incluido México—y que muchos de ellos se encuentran en tránsito hacia Estados Unidos. Esta tendencia se corrobora en el estudio del ACNUR, *Niños en Fuga*, incluido de manera resumida en este libro (capítulo 1), en el cual se da cuenta del elevado número de NNA con necesidad de protección internacional hasta 64%, ya que habrían sido objeto de la violencia generada por pandillas, grupos del crimen organizado y por miembros de su hogar.

⁸ Ramos Tovar, M. E. (2009). Entre la tristeza y la esperanza: reconstrucciones identitarias de los mexicanos en Estados Unidos. En Ramos Tovar, M.E. (Coord.), *Migración e Identidad: emociones, familia, cultura*. Monterrey: Fondo Editorial de Nuevo León.

⁹ La Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) para México, Cuba y América Central. (2008). *La protección internacional de las niñas y niños no acompañados o separados en la frontera sur de México (2006-2008)*. Disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6720.pdf?view=1>.

¹⁰ ACNUR. (2014). *Niños en Fuga, Niños no acompañados que huyen de Centroamérica y México y la necesidad de protección internacional*. Disponible en <http://www.unhcrwashington.org/sites/default/files/UNH%205%20Spanish%20Executive%20Summary%20FA.pdf>.

A continuación, se proceden a desarrollar las tres causas más importantes de la migración de NNA Mexicanos, pero más de su presentación aquí en forma separada para facilitar su comprensión, se encuentran estructuralmente relacionadas. En consecuencia, influyen de manera complementaria o conjunta en la mayoría de las decisiones migratorias.

Los datos relativos a NNA migrantes en la frontera México-Estados Unidos dan cuenta de tres aspectos importantes: en primer lugar, su presencia como fenómeno visible—por ciertos actores—en las últimas décadas, no solamente en los últimos años. En segundo, su incremento cuantitativo año tras año, en particular desde 2013 en adelante. Y tercero, la diversidad de las causas que determinan esa migración—y la conexión entre ellas—entre las cuales cabe destacar la creciente influencia de diferentes formas de violencia contra NNA—tanto en países centroamericanos como en México.

1. Situación de pobreza y búsqueda de condiciones dignas de vida

Según estudios basados en la migración de NNA la búsqueda desesperada para oportunidades es un principal causa de migración. Le Goff¹¹ indica que los NNA mexicanos emigran, entre otras razones, por las condiciones de vida en su comunidad de origen,¹² entre las que se cuentan la necesidad de huir de situaciones de pobreza y privación de derechos sociales básicos—caracterizadas por la pobreza extrema, los bajos ingresos y la falta de oportunidades educativas y laborales—y por ende la necesidad de acceder a dichas oportunidades fuera de su país.

Los datos y la información encontrada por académicos y algunas organizaciones civiles que dan albergue y otro tipo de apoyo a NNA migrantes provenientes de las distintas regiones del país, permiten conocer más de cerca los motivos que impulsaron a los NNA a emprender el proceso de migración hacia Estados Unidos. En la frontera Mexicali-Calexico (estados de Baja California-California), un estudio realizado hace varios años por la Academia Mexicana de Derechos Humanos¹³ con datos del Albergue del Desierto del periodo 1990-1996, encontró que los jóvenes en ese tiempo emigraron, en primer lugar, para buscar ingresos; en segundo, para reunirse con sus familiares o amigos; y tercero, para estudiar.

En esa misma frontera, pero una década después, los datos registrados por las organizaciones civiles Albergue del Desierto y Centro de Apoyo al Migrante durante los periodos 2003-2004, 2005-2006, y 2008-2009 corroboraron las observaciones realizadas en los años noventa, respecto de las motivaciones para emigrar. Según estos datos, para los NNA varones, la principal razón para ir hacia Estados Unidos continuó siendo la búsqueda de trabajo, pues 7 de cada 10 así lo

11 Le Goff, H. (2012, mayo). Niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados en México. *Rayuela: Revista Iberoamericana sobre Niñez y Juventud en Lucha por sus Derechos*, 3(5), pp. 127-134. Disponible en <http://www.arquitectura.uia.mx/boletines/11/diciembre/2/Anexo15.pdf>.

12 Aunque aquí habría que subrayar, como bien lo indica Valdéz-Gardea en Memoria del primer Encuentro Internacional de Migración y Niñez Migrante, que la decisión de migrar no es propia de un solo individuo, sino que en ella influye el grupo familiar, las amistades e incluso la comunidad misma. Valdéz-Gardea, G. (Coord.). (2007). *Memoria del primer Encuentro Internacional de Migración y Niñez Migrante: actores de la globalización*. El Colegio de Sonora, Hermosillo, Sonora.

13 Oropez Rodríguez, M. (1998). *La Esperanza truncada: menores deportados por la garita Mexicali-Caléxico*. Distrito Federal: Academia Mexicana de Derechos Humanos.

manifestaron. En tanto, para las NNA mujeres (periodos 2005-2006, 2008-2009), el motivo primordial era ir en busca de su familia y, en un porcentaje mayor al de los hombres, deseaban ir a estudiar.

En otros estudios en los estados fronterizos, se refrendaron los motivos de la emigración de NNA o bien se manifestaron otros nuevos. Salazar¹⁴ menciona que en el caso de Sonora el 70% de los NNA que registra el Programa “Volviendo a Casa” intentó viajar hacia Estados Unidos con la intención de buscar un empleo. Hernández¹⁵ encontró que una de las motivaciones de los NNA repatriados por Tamaulipas, en este caso varones, también fue la búsqueda de trabajo. El autor considera que no sólo se trata de una aspiración personal, sino además de una necesidad económica anclada en una cultura masculina que evoca que son los hombres quienes deben trabajar para poder ser reconocidos como tales. En el caso de NNA de Tijuana estudiados por Vilboa (2006), el 28,1% manifestó como intención principal el “laborar” en los Estados Unidos.

Algunos NNA cruzan las fronteras con Estados Unidos varias veces, de manera circular y como un modo de vida, para trabajar por temporadas y después regresar a estudiar y/o apoyar a la familia que se quedó en México.¹⁶ En este escenario detectado por diversas investigaciones así como por instituciones gubernamentales y organizaciones sociales que han prestado asistencia a migrantes en esta frontera, se ha ido visibilizando cada vez más en los últimos años, el impacto que ha tenido el crecimiento de la violencia, tanto en la migración de NNA como en las condiciones de NNA en el contexto fronterizo.

2. Múltiples formas de violencia

Es evidente que también hay otras motivaciones cada vez más preponderantes y que requieren ser profundizadas, tales como las múltiples formas de violencia prevalecientes en los Estados del país, incluyendo la ejercida por el crimen organizado que se ha incrustado y mantiene el control de espacios económicos y políticos como sucede en Michoacán, Veracruz, Guerrero y Tamaulipas. Esta situación no sólo afecta a los NNA que viven en estos Estados y migran como consecuencia de ella, sino también a los NNA—mexicanos o centroamericanos—que los atraviesan con destino hacia Estados Unidos.

Los problemas de la violencia en los lugares de origen—y por ende, la desprotección de los derechos a la vida, la integridad física y al desarrollo adecuado de los NNA—están afectando en gran medida a las personas más jóvenes, bien porque los NNA sufren condiciones de violencia intrafamiliar o por el peligroso contexto social en sus comunidades locales. Estas situaciones frecuentemente se agravan o son provocadas porque los jefes de familias (padre o madre principalmente) han emigrado,¹⁷ o bien porque los NNA se encuentran en un contexto de intimidación y violencia por parte del crimen organizado en sus comunidades.

¹⁴ Salazar Serrano, O. (2007). Programa de atención a menores migrantes: “Camino a casa.” En Valdéz-Gardea, G. (Coord.). (2007). *Memoria del primer Encuentro Internacional de Migración y Niñez Migrante: actores de la globalización*. El Colegio de Sonora, Hermosillo, Sonora.

¹⁵ Hernández Hernández, O. M. (2012, junio). Migración, masculinidad y menores repatriados en la frontera Matamoros-Brownsville. *Trayectorias*, 14(33-34), 76-94. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60724509004>.

¹⁶ Le Goff, H., Niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados en México.

¹⁷ Le Goff, H., Niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados en México.

En cuanto a esta última forma de violencia, la frontera norte se enfrenta durante los últimos años a situaciones más complicadas que el resto del país. Algunos de los estados de dicha región se cuentan entre los peor calificados en cuestiones tales como la tasa de mortalidad por homicidio. Entre las situaciones a las que están expuestos los NNA fronterizos están la delincuencia organizada, la explotación sexual y los crímenes de género, como lo ejemplifica dramáticamente el caso de Ciudad Juárez.¹⁸

En lo que respecta a la violencia de género en México, la violencia intrafamiliar tiene como fondo la predominancia del modelo patriarcal y la cultura machista. Ciudad Juárez ha sido un desafortunado símbolo de esa violencia por los crímenes que han permanecido impunes. De acuerdo con datos extraoficiales, el porcentaje más alto de víctimas de feminicidio/femicidio le corresponde a las víctimas adolescentes y jóvenes entre 0 a 19 años. Ellas representan más del 50% del total de víctimas de las que se tiene datos, es decir, son las niñas y adolescentes las más vulnerables a la violencia por género en esta ciudad.¹⁹

La Relatora sobre los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en ocasión de una visita reciente a México (6 y el 14 de octubre de 2014), ha destacado la gravedad de la situación de violencia e inseguridad que afecta a los NNA y jóvenes en el territorio mexicano. En este sentido, la Relatora recibió información que indica que existiría un crecimiento alarmante en el número de NNA no localizados y/o presuntamente desaparecidos y que, pese a lo anterior, el Estado no ha proporcionado cifras de cuántos NNA estarían desaparecidos. La Relatora recibió a un grupo de 94 familias de víctimas de presunta desaparición forzada en Tamaulipas, quienes en su mayor parte responsabilizan a fuerzas estatales de dichas desapariciones forzadas. Adicionalmente, recopiló, de organizaciones de la sociedad civil, información que indicaría que entre los años 2006 y 2014 habrían documentado 2.000 casos de niños asesinados y/o mutilados, en algunos casos con extrema violencia. Además, le fue informado sobre un alto número de niños y niñas que habrían sido reclutados por la delincuencia organizada, la cual realizaría acciones agresivas de reclutamiento particularmente en comunidades pobres.²⁰

En uno de los estudios realizado por el ACNUR, de los 102 NNA mexicanos entrevistados, el 64% ha planteado la necesidad de protección internacional, el 32% habló de la violencia en la sociedad, el 17% habló de la violencia en el hogar, y el 12% mencionó ambos factores.²¹ También ha surgido que los NNA mexicanos son reclutados con frecuencia por la delincuencia organizada y otros actores criminales para trabajar como guías en el tráfico de personas. Un 38% de los NNA de México habían sido reclutados por el tráfico de personas precisamente a causa de su edad y las circunstancias de vulnerabilidad en que estaban.

Otros datos que sin duda reflejan mucho de lo que se está viviendo en las entidades del Noreste

¹⁸ Vargas Romero, C., & Pérez García, J. M. por Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM). (2010). La violencia contra niños, niñas y adolescentes en México. Miradas regionales. Ensayo temático de La Infancia Cuenta en México 2010. Disponible en <http://www.derechosinfancia.org.mx/ensayoicm2010.pdf>.

¹⁹ Vargas Romero, C., La violencia contra niños, niñas y adolescentes en México.

²⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2014, 20 de octubre). Comunicado de Prensa: Relatoría sobre los Derechos de la Niñez culmina su visita a México. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/125.asp>.

²¹ ACNUR, Niños en Fuga.

son los referidos a las defunciones por homicidio. En este sentido, se destaca que, en el nivel nacional, entre el 2000 y el 2009, hubo un aumento de más de 200 casos de muertes por homicidio de adolescentes. En Ciudad Juárez se observa un aumento exorbitante en las cifras: de 44 casos en el año 2000 a 168 casos en el 2009, sobre todo en el grupo de 15 a 17 años. En este caso hay sin duda una relación con el aumento de la criminalidad en su conjunto, y con el reclutamiento de los sectores jóvenes de la población por parte de las bandas criminales. Por ello, estas cifras constituyen el reflejo del drama que se vive en esta entidad.²²

En igual sentido, tal como se señaló en el capítulo introductorio sobre México, el Comité de la ONU contra la Discriminación de la Mujer (CEDAW) destacó la grave problemática de la violencia en México, y particularmente dos modalidades crecientes: la violencia vinculada al crimen organizado—y a la forma de combatirlo—y la violencia de género, subrayando también su particular impacto en las niñas, adolescentes y jóvenes mujeres. El comité, indicó su preocupación que “las mujeres y niñas han sido sometidas a niveles cada vez mayores y tipos diferentes de violencia de género, tales como la violencia doméstica, las desapariciones forzadas, torturas y asesinatos, en especial el feminicidio, por actores estatales, incluidos policías y las fuerzas de seguridad, así como por actores no estatales, como los grupos de crimen organizados”.²³ Entre otros aspectos, el CEDAW llamó la atención sobre lo siguiente:

- Los altos niveles de inseguridad y violencia, la responsabilidad del Estado al respecto y, vinculado a ello, la elevada corrupción e impunidad existente.
- La contribución de esa situación en la intensificación de la violencia contra las mujeres, sostenida a su vez en actitudes patriarcales.
- La minimización e invisibilización del fenómeno de la violencia de género.
- El creciente número de desapariciones forzadas de niños y niñas, así como la falta de un consistente registro oficial de estos delitos;
- La baja cantidad de casos de violencia contra las mujeres que se denuncian ante las autoridades porque tienen miedo a represalias y no confían en las autoridades competentes.
- La falta de protocolos estandarizados para investigar y procesar casos de violencia contra las mujeres, y su corolario de impunidad y denegación del derecho de las víctimas a acceder a la justicia.
- La conexión entre el incremento de las desapariciones de mujeres, en particular de niñas en todo el país y el fenómeno de trata de personas, sometiéndolas a explotación sexual y

²² REDIM. (2011). La Infancia Cuenta en México 2011 (Libro de datos), p. 90. Disponible en http://www.derechosinfancia.org.mx/ICM2011_librodedatos.pdf.

²³ Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 2012, July 9-27, *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Mexico*, ¶ 11, U.N. Doc. CEDAW/C/MEX/CO/7-8, 52d Sess. (2012, July 27). Disponible en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/co/CEDAW-C-MEX-CO-7-8.pdf>.

laboral, así como forzándolas a traficar pequeñas dosis de droga a través de las fronteras.²⁴

3. Reunificación familiar

En forma añadida al entorno de precariedad económica, la búsqueda de empleo y las múltiples formas de violencia que afectan a los NNA, existen otros factores relevantes como motivaciones de su emigración, como es la reunificación familiar. Al respecto, para Vilaboa,²⁵ la primera motivación declarada por los NNA en Tijuana (42%) y Nogales—los Estados mexicanos estudiados en su trabajo—era en ese momento el deseo de reunificarse con su padre o madre que se encontraban en algún lugar de Estados Unidos. No obstante, la misma autora aclara que ese criterio de análisis no puede generalizarse a todos los NNA en el estudio. Los hallazgos de Valdéz Gardea,²⁶ en un análisis sobre NNA en tránsito en el corredor Altar-El Sásabe (Sonora), coinciden con los de Vilaboa, pues también afirman que la mayor parte de los NNA que migraron en el tiempo del estudio fueron motivados por la reunificación familiar. En los NNA de Hermosillo, Sonora, Salazar encontró que solamente un 16% manifestó haber migrado para reunirse con su familia, mientras que el 8% lo hizo con la intención de reunirse con su pareja.²⁷

Cuando se trata de la reunificación familiar, los NNA emprenden el proceso de emigración con el propósito de reunirse con sus padres u otros familiares cercanos que se encuentran en Estados Unidos. En ello, las redes transnacionales a las que se refieren Laczko y Anich²⁸—que son comunidades organizadas de migrantes en los Estados Unidos de América—constituyen un “factor de empuje” que promueve la migración de NNA. Si bien es cierto que algunos NNA deciden emprender el viaje solos, también lo es que a una cantidad importante de ellos, la migración a EEUU es producto de una decisión de sus padres.²⁹

La cultura de la migración es otro factor de expulsión de NNA mexicanos de sus comunidades de origen. La constante interacción que tienen con el proceso migratorio, al vivir de cerca la emigración de sus propios familiares o presenciar ese fenómeno en sus comunidades, forma parte de su cotidianidad. De este modo, la migración ha sido apropiada como una forma de vida; así lo comprueban los estudios de Gustavo López Castro sobre los migrantes de Michoacán, quien ha

²⁴ Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 2012, July 9-27, *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Mexico*, ¶¶ 11, 18, 20, U.N. Doc.

CEDAW/C/MEX/CO/7-8, 52d Sess. (2012, July 27). Disponible en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/co/CEDAW-C-MEX-CO-7-8.pdf>.

²⁵ Vilaboa Romero, E. por Save the Children. (2006, julio), Caracterización de la Niñez Migrante en la Frontera Norte de México: Los casos de Tijuana y Nogales. Disponible en <http://resourcecentre.savethechildren.se/sites/default/files/documents/1925.pdf>.

²⁶ Valdéz Gardea, G. C. (Coord.). (2013). *Memoria digital del IV Encuentro Internacional Migración y Niñez Migrante: Migración y Retorno: Retos para la familia migrante*. Hermosillo: El Colegio de Sonora.

²⁷ Salazar Serrano, O. (2007). Programa de atención a menores migrantes: “Camino a casa.” En Valdéz-Gardea, G. (Coord.). (2007). *Memoria del primer Encuentro Internacional de Migración y Niñez Migrante: actores de la globalización*. Hermosillo: El Colegio de Sonora.

²⁸ Laczko, F. & Rudolf, A. por La Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2013). Informe sobre las Migraciones 2013, El bienestar de los migrantes y el desarrollo, pp. 30-54. Disponible en http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2013_SP.pdf.

²⁹ Le Goff, H., Niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados en México.

mencionado el rito de paso para muchos NNA que significa el momento de “llegar a la edad de ir al Norte”.³⁰

III. Contexto sobre NNA migrantes no acompañados en la Frontera Norte de México

A. Antecedentes de la migración de NNA en la frontera norte de México

En primer lugar, es importante destacar la falta de información pública y confiable sobre el número de NNA migrantes mexicanos que intentan ingresar a los Estados Unidos así como de aquellos que son repatriados desde allí hacia México a través de la frontera.

Hasta el año 2001 no existían en México registros sistemáticos de las repatriaciones de Estados Unidos por sexo y edad. Los únicos datos que se tenían eran los que proveían las organizaciones civiles que atendían a los NNA en la frontera, especialmente el Albergue del Desierto en Mexicali. Actualmente y regularmente hay datos del Instituto Nacional de Migración (INM), pero ellos no coincidían con el número de detenciones de la Patrulla Fronteriza en Estados Unidos, puesto que la institución mexicana, debido a que el INM presentaba sus estadísticas por año comenzando desde enero y terminando en diciembre, mientras que la estadounidense lo hacía por año fiscal que comienza en octubre y termina hasta el fin de septiembre del año siguiente. Por esa razón, las estadísticas más confiables sobre repatriaciones de NNA Mexicanos se encontraban en los consulados cercanos a las ciudades fronterizas.

Resultaba entonces difícil cuantificar el número real de NNA que intentaban cruzar por la frontera norte. El INM en el año de 1995 sostenía que los NNA migrantes representaban el 2% de todos los eventos de deportación, y para el año 1997 persistía ese 2%. Sin embargo, autores como López y Villaseñor³¹ concluían que los NNA migrantes constituían alrededor del 10% del total del flujo migratorio.

Villaseñor y Moreno,³² sostenían que en los años noventa existía una tendencia ascendente de la presencia de niñez migrante, especialmente asociada con el incremento de la participación de la mujer en los flujos migratorios. Baja California, en ese entonces, era el Estado más importante de cruces migratorios y también por esta zona se repatriaba desde Estados Unidos al 60% de todos los mexicanos. Estos autores indican que, en 1997, las mujeres y los NNA representaban el 20% del total de los repatriados por Baja California, y Mexicali era la ciudad más importante de repatriación de NNA. En un quinquenio (de 1994 al año 2000), con datos del Consulado en Caléxico, California, la organización civil Albergue del Desierto había registrado casi 18 mil NNA repatriados por la garita Caléxico-Mexicali.

³⁰ Escala Rabadán, L. (2003). Diáspora michoacana. En López Castro, G. (Coord.), *Migraciones Internacionales*, pp. 180-184. Disponible en <http://www.colef.mx/migracionesinternacionales/revistas/MI06/n06-180-184.pdf>.

³¹ López Castro G. & Villaseñor, B. (2002). Los menores en el flujo de migrantes. En Albergue del Desierto Mexicali, Programa de Atención al Migrante, *Migración: México entre sus dos fronteras, 2000-2001. Foro migraciones*. México: Albergue del Desierto Mexicali Programa de Atención al Migrante.

³² Villaseñor, B., & Moreno Mena, J. A. (Coord.). (2010). *En Busca de la vida ¿Dónde están los derechos humanos?* México. Albergue del Desierto, Centro de Reintegración Familiar de Menores Migrantes A.C., y Centro de Apoyo al Trabajador Migrante.

Lo interesante de los datos registrados por el Albergue del Desierto (2001) es que por aquel entonces ya se podía constatar el incremento exponencial en la llegada de NNA a Mexicali, además de que las organizaciones civiles ya comenzaban a registrar sus datos por sexo con información de los consulados, lo cual representó un paso importante para conocer los perfiles y después motivaciones del creciente desplazamiento de NNA hacia las ciudades fronterizas mexicanas.

Cuadro 2. Serie histórica de la cantidad de NNA migrantes deportados por la garita de Caléxico-Mexicali, 1994-2000.

AÑO	NNA HOMBRES		NNA MUJERES		TOTAL
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	
1994	599	94%	38	6%	637
1995	937	96%	33	4%	970
1996	2,245	94%	135	4%	2,380
1997	3,369	88%	385	12%	3,754
1998	3,035	86%	476	14%	3,511
1999	3,085	90%	332	10%	3,417
2000	2,437	76%	750	24%	3,187
Total	15,707	87%	2,149	13%	17,856

Fuente: Informe del Albergue del Desierto de Mexicali, 2001.

De acuerdo con los datos del INM, los flujos de repatriación de Estados Unidos a México crecieron muy rápidamente desde 1995 hasta alcanzar más de un millón de eventos en los años 2000 y 2001, mientras que el de NNA rebasaba los cien mil. Después vino una disminución y se estabilizaron de 2003 a 2009, con un número de eventos de entre 525 mil y 600 mil anuales, y a partir de 2010 se ha mantenido esa tendencia, hasta que volvió a incrementarse en 2013 y 2014.

Según el Instituto Nacional de Migración (INM), para el periodo 2001-2005 la cantidad (en promedio anual) de NNA deportados alcanzó los 49.730, lo que representaba el 8,28% del total de personas migrantes repatriadas o devueltas. Esto quiere decir que 8 de cada 100 eventos de repatriación se referían a personas menores de 18 años de edad.³³

³³ INM. (2013). Eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos (Adultos y NNA) de 2000 al 2013. Disponible en http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Series_Historicas y http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/V_Repatriacion_de_mexicanos_de_EUA, y en archivo con los autores. Nótese que solo se puede acceder a estas páginas web desde una dirección IP en México.

Cuadro 3. Repatriación de mexicanos desde Estados Unidos (Adultos y NNA) de 2000 al 2014.

Año	total general (adultos + NNA)	Total NNA FN	Porcentaje NNA
2000	1150906	116938	10.2
2001	791256	63756	8.1
2002	583408	47585	8.2
2003	559949	52535	9.4
2004	525115	41506	7.9
2005	557357	43271	7.8
2006	530132	39759	7.5
2007	528473	37756	7.1
2008	577826	34083	5.9
2009	601356	26016	4.3
2010	469268	20438	4.4
2011	405457	15524	3.8
2012	369492	17129	4.7
2013	332865	16971	5.0
2014	226977	13324	5.9

Fuentes: Instituto Nacional de Migración, 2000-2014;
Centro de Estudios Migratorios de la Unidad de Política Migratoria, SEGOB.

Para 2011 y 2012, según las cifras del INM, se había reducido el número de repatriaciones en general, así como también el de NNA. Según se observa en el cuadro 3, en el 2011 se registraron 405.457 eventos de deportación de migrantes mexicanos y, de ese total, 15.524 fueron repatriaciones de NNA. Para 2012, las deportaciones totales alcanzaron 369.492 eventos, de los cuales 17.129 correspondieron a NNA³⁴. Sin embargo, los datos correspondientes a los dos últimos años evidencian que, aún cuando el total de las repatriaciones sigue revelando una tendencia a mantenerse o incluso reducirse—en comparación con la última década—en el caso de NNA la situación ha variado. En efecto, mientras que en 2013 se repatriaron 16.971 NNA, en 2014 la cifra alcanzó a 13.324, es decir, a un nivel intermedio respecto de los últimos años.³⁵

³⁴ Estos datos corresponden al total de eventos de repatriación de migrantes mexicanos de Estados Unidos hacia México, las que se llevan a cabo en más del 99% por los Estados de la frontera norte.

³⁵ Estadísticas oficiales difundidas por la Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Gobernación.

Cuadro 4. Repatriación de NNA, 2000-2014. Porcentajes por sexo.

AÑO	CANTIDAD	% NNA	CANTIDAD	% NNA	TOTAL
		HOMBRES		MUJERES	
2000	75,133	64.3	41,805	35.7	116,938
2001	42,707	67.0	21,049	33.0	63,756
2002	32,437	68.2	15,148	31.8	47,585
2003	33,977	64.7	18,558	35.3	52,535
2004	29,733	71.6	11,773	28.3	41,506
2005	31,548	72.9	11,723	27.1	43,271
2006	29,584	74.4	10,175	25.6	39,759
2007	28,249	74.8	9,507	25.2	37,756
2008	25,740	75.5	8,343	24.5	34,083
2009	20,127	77.4	5,889	22.6	26,016
2010	16,549	81.0	3,889	19.0	20,438
2011	12,853	82.8	2,671	17.2	15,524
2012	14,340	83.7	2,789	16.3	17,129
2013	14,625	86.2	2,346	13.8	16,971
2014	11,117	83.4	2,207	16.6	13,324

Fuentes: Instituto Nacional de Migración, 2000-2014;
Centro de Estudios Migratorios de la Unidad de Política Migratoria, SEGOB.

En el desglose por sexo se observa que dos terceras partes correspondían a varones hasta el 2003, mientras que las niñas completaban el tercio restante. Pero esa situación fue cambiando en los años posteriores hasta que, en el 2012, 8 niños de cada 10 son varones, y 2 niñas.

Por otra parte, los datos del INM permiten ver cómo la migración, tanto de adultos como de NNA, se desplazó de un Estado a otro, de acuerdo al modo en que se presentaban los controles fronterizos y los riesgos. A partir del año 2000, los eventos de deportación de NNA se desplazaron hacia el estado de Sonora, donde Nogales se convirtió en la ciudad más importante—solamente en el 2007 y 2008 no hegemonizó en las repatriaciones porque Baja California mantuvo la primacía. Para 2012 y 2013, dos Estados figuraron como zonas de deportación de NNA: Sonora y Tamaulipas, lo que se reflejó en las estadísticas de atención de los consulados correspondientes a esas entidades (véase cuadro 5). Tamaulipas está considerado un Estado de riesgo por el alto índice de agresiones a personas migrantes tanto de origen nacional como extranjero que están intentando llegar a los Estados Unidos. En ese contexto, los NNA se encuentran en una situación de particular riesgo para su seguridad e integridad personal.

Los estados de la frontera norte fueron los primeros afectados en el sexenio pasado con la declaración de guerra hecha por el expresidente Felipe Calderón. Tamaulipas forma parte de la ruta del golfo utilizada por las personas migrantes para llegar desde Centro y Sudamérica a los

Estados Unidos y ése estado ha enfrentado una de las peores tragedias: San Fernando, donde se desarrolló la matanza de 72 personas, con sólo un sobreviviente. Se presume que el grupo delictivo Los Zetas, tuvo que diversificar su rama delictiva y tender alcances más allá del narcotráfico hacia el secuestro, la extorsión y la trata laboral de personas migrantes.

Cuadro 5. Cantidad de NNA atendidos por la Red Consular de México, según región fronteriza entre Estados Unidos y México, 2012 y 2013.

FRONTERA EUA-MEX.	2012		2013	
	Absoluto	%	Absoluto	%
Texas-Tamaulipas (1)	4,930	36.6	6,880	43.0
California-Baja California(2)	1,534	11.4	1,327	8.3
Texas-Coahuila (3)	919	6.8	1,008	6.3
Texas-Chihuahua (4)	657	4.9	646	4.0
Arizona-Sonora (5)	5,414	40.3	6,155	38.4
Total	13,454	100.0	16,016	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Red Consular de México en Fronteras.

(1) Agrupa datos de los consulados mexicanos ubicados en las ciudades de Brownsville, Laredo y McCallen, ubicados en el estado de Texas; ciudades que a su vez están en la frontera con Matamoros, Nuevo Laredo y Reynosa (respectivamente) en el estado mexicano de Tamaulipas.

(2) Agrupa datos de los consulados mexicanos ubicados en San Diego y Calexico, California, que son frontera con las ciudades de Tijuana y Mexicali, en el estado mexicano de Baja California.

(3) Incluye datos de las ciudades texanas de Del Río y Eagle Pass, que son frontera, respectivamente, con las ciudades de Ciudad Acuña y Piedras Negras, en la entidad mexicana de Coahuila.

(4) Suma los datos de los consulados mexicanos ubicados en El Paso y Presidio, Texas; que son fronteras, respectivamente, con Ciudad Juárez y Ojinaga, en el estado de Chihuahua.

(5) Agrupa los datos de los consulados mexicanos ubicados en Douglas, Nogales y Yuma, Arizona; ciudades cercanas a las fronteras del estado de Sonora, respectivamente: Agua Prieta, Nogales y San Luis Río Colorado.

B. Perfiles actuales de NNA migrantes atendidos por organizaciones civiles en cuatro ciudades fronterizas: las casas YMCA y el Albergue del Desierto

Actualmente, con las fuentes de información existentes, se pueden analizar e identificar diferentes aspectos para caracterizar a los distintos segmentos de la población migrante. Sin embargo, para el caso de NNA no acompañados migrantes y repatriados mexicanos, existen escasos trabajos que se ocupen de este tipo de análisis. Durante septiembre y octubre de 2013 se han entrevistado a 335

NNA mexicanos repatriados desde Estados Unidos, que se encontraban en las Casas YMCA y el Albergue del Desierto. Más abajo damos algunas precisiones sobre cómo se han realizado estas encuestas. En particular, éstas se basan en características y situaciones atravesadas por los NNA tales como: el género, nivel educativo, lugar de origen, el cruce de la frontera, el lugar de la detención bajo la custodia del CBP estadounidense, el tiempo de estadía en las Casas YMCA y el Albergue, así como la forma en que han salido de allí y con quienes (solos, con sus padres, etc.).

Entre los estudios más recientes y que hacen referencia a NNA migrantes, está el realizado por Ramírez,³⁶ donde se señala que la migración infantil, al igual que la de adultos, seguía trayectos migratorios claramente establecidos que unen el lugar de origen con las ciudades fronterizas en donde se intentará o se hará el cruce. Tomando en cuenta el Estado fronterizo del norte al que se dirigían los y las migrantes, esta investigación delimitó los flujos que comúnmente seguían los NNA para llegar desde sus lugares de origen. De esa forma identificó las siguientes rutas migratorias:

1. Ruta del Pacífico, seguida por quienes se dirigen al estado de Baja California o Sonora. Esta ruta puede tener su origen y seguir el trayecto por los siguientes estados: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Jalisco, Nayarit y Sinaloa.
2. Ruta Centro, recorrida por migrantes con origen en entidades como Puebla, Distrito Federal, Morelos, México y Guanajuato, que se dirigen también a las fronteras de Baja California y Sonora.
3. Ruta Golfo de México, emprendida por migrantes originarios de Veracruz y San Luis Potosí (sin limitar con el Golfo), con destino a la frontera de Tamaulipas.

Según Ramírez et al., lo que en aquel momento resultaba evidente era que los NNA originarios de los Estados más pobres se estaban yendo y eran llevados por familiares, vecinos, conocidos, polleros y traficantes. Éstos, en su mayoría, estaban siguiendo la ruta hacia el estado de Sonora para cruzar por las zonas desérticas, que son las de más alto riesgo. De hecho, estos autores advirtieron que, de acuerdo con las estadísticas disponibles y considerando la ciudad fronteriza por la que se intentaba cruzar o por la que se había cruzado, Sonora era la que reportaba el mayor número de NNA atendidos en 2006 (7.574), seguida por Baja California (5.746), Tamaulipas (2.945), Chihuahua (2.646) y Coahuila (1.116).

El Programa de Defensa e Incidencia Binacional, en el *Amicus Curiae* que promovió ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2012, establece las siguientes categorías de NNA:

- *NNA no acompañados*: compuesto tanto de aquéllos que son repatriados desde Estados Unidos de América (EUA), como de la niñez migrante en tránsito que no logró cruzar la frontera o se encontraba en este proceso, sin compañía de algún familiar.

³⁶ Ramírez Romero, S. J., García Hidalgo, J.O., Muñoz Castellanos, R.G., & Enciso Cruz, P.J. (2009). Más allá de la frontera, La niñez migrante: Son las niñas y niños de todos, Estudio exploratorio sobre la protección de la niñez migrante repatriada en la frontera norte.

- *NNA migrantes e hijos(as) de migrantes mexicanos en EUA*: NNA menores de edad que nacieron en México y emigraron hacia EUA para reunirse con su familia, o bien aquellos hijos e hijas de migrantes mexicanos que nacieron y han crecido en los Estados Unidos de América.
- *NNA de circuito*: son aquellos que cruzan de manera recurrente e indocumentada a EUA en un contexto en el cual son reclutados y explotados por el crimen organizado y otras redes criminales, a fin que los NNA guíen a personas o transporten droga a través de la frontera.

También existen aquellos NNA que migran acompañados de sus familias, o bien, con al menos algún integrante de la misma, siendo comúnmente la madre, un hermano mayor o un miembro de la familia ampliada como tío o primo.

Las distintas tipologías mencionadas señalan que los NNA migrantes están inmersos en distintas problemáticas, lo que necesariamente se traduce en clasificaciones diferenciadas. Sin embargo, existen otros aspectos en los que la niñez migrante comparte características y que también permiten definir perfiles generales, como es el caso de sus datos socio-demográficos y económicos.

Con la intención de contar con información reciente y más cercana a la realidad sobre las características de los NNA en la región fronteriza del norte mexicano, se trabajó con resultados de un instrumento que se aplicó a los NNA en las Casas YMCA para Menores Migrantes ubicadas en las ciudades fronterizas de Tijuana, Baja California, Agua Prieta, (Sonora) y Piedras Negras (Coahuila). Así también se aplicó dicho instrumento a NNA alojados en el Albergue del Desierto en Mexicali (Baja California). Por motivos de tiempo, se determinó trabajar solamente con una muestra de la aplicación de dicho instrumento que abarcó los meses de septiembre y octubre de 2013.

La muestra incluyó los casos de 335 NNA atendidos en las mencionadas organizaciones civiles, de los cuales la mayoría fueron albergados en las casas YMCA de Tijuana y Piedras Negras, como puede observarse en el cuadro 6. En vez de una muestra aleatoria utilizaríamos un censo de los NNA correspondiente al período en que se llegó a la aplicación del trabajo de campo de la investigación. El instrumento utilizado era un cuestionario estandarizado que se aplica en toda la frontera a NNA por el Sistema Federal DIF desde hace varios años. El instrumento consta de 50 preguntas divididas en cuatro secciones: (1) datos generales, (2) características socio demográficas, (3) migración y repatriación, y (4) familia y migración. El objetivo del cuestionario es captar los datos que permitan tener un perfil general del NNA y explorar el proceso de cruce y de repatriación del NNA. El cuestionario se aplica directamente al NNA en los albergues de YMCA, a las pocas horas de la repatriación y con su consentimiento y en un ambiente de respeto. Cuando un NNA no considera pertinente contestar una pregunta se le respeta su derecho. El instrumento tenía la mayor parte de las preguntas cerradas, de opción múltiple.

Cuadro 6. Cantidad de NNA atendidos por organizaciones civiles en cuatro ciudades de la Frontera Norte de México, durante septiembre y octubre de 2013.

NOMBRE DE LA O C Y CIUDAD FRONTERIZA	CANTIDAD DE NNA ATENDIDO S	PORCEN TAJE
CYMM en Agua Prieta, Sonora.	84	25.1
Albergue del Desierto en Mexicali, Baja California.	17	5.1
CYMM en Piedras Negras, Coahuila	107	31.9
CYMM en Tijuana, Baja California.	127	37.9
Total	335	100.0

Fuente: Elaboración a partir de datos de Casas YMCA de Agua Prieta, Sonora; Piedras Negras, Coahuila; Tijuana, Baja California; y Albergue Juvenil del Desierto, Mexicali. 2013.

Del total de casos de NNA atendidos (335), el 94% fueron del sexo masculino, mientras que sólo el 6% fue del sexo femenino. Cabe destacar que sólo en casas YMCA de Tijuana y Piedras Negras se atendieron casos de niñas o jovencitas (9,3% y 7,9% respectivamente) del total recibido en cada centro durante el período de análisis. En tanto, en Agua Prieta y Mexicali, en el mismo período, sólo se proporcionó apoyo a niños, niñas y adolescentes masculinos. Estos datos indican que la presencia de varones continúa prevaleciendo en los flujos de la niñez migrante no acompañada.

Véase gráfico 1 en los apéndices para datos sobre diferenciación por sexo de los NNA atendidos por organizaciones civiles en cuatro ciudades de la Frontera Norte de México, durante septiembre y octubre de 2013.

En cuanto a la edad, los datos muestran que el grueso de NNA está entre los 16 y 17 años de edad: el 70.7% de los registros de la muestra correspondió a ese rango. Los que tenían entre 14 y 15 años representaron un 25.4%, mientras que los de 13 años y menos sumaron sólo el 3.9% del total. En cuanto a la jerarquía que ocuparon los rangos de edad, se repitió en las cuatro ciudades fronterizas donde se ubican las organizaciones de la sociedad civil que dieron apoyo a los NNA, como puede apreciarse en el gráfico 2.

En lo concerniente a la educación de los NNA de la muestra, las cifras obtenidas indican que la mayor parte de ellos estudiaron la primaria o cursaron algún grado de secundaria. En el gráfico 3 puede observarse que el 30,7% de la muestra señaló haber terminado o estudiado algún grado de su educación primaria, mientras que el 54,3% llegó hasta el nivel de secundaria; y sólo el 11,6% manifestó contar con estudios del nivel medio superior o preparatoria. A juzgar por estos datos, puede señalarse que los NNA que llegan o cruzan la frontera norte se han desarrollado en ambientes donde la oportunidad de estudiar no está a su alcance o no representa ninguna opción

para continuar su proyecto de vida. Incluso, es de destacarse que se registraron casos de NNA que no tienen ningún estudio (3% del total de la muestra), lo cual representa no sólo el rezago, sino la falta de oportunidades educativas que aún sigue padeciendo México.

Véase gráfico 2 en los apéndices para datos sobre los rangos de edad de los NNA atendidos por organizaciones civiles en cuatro ciudades de la Frontera Norte de México, durante septiembre y octubre de 2013.

Véase gráfico 3 en los apéndices para datos sobre escolaridad de los NNA atendidos por organizaciones civiles en cuatro ciudades de la Frontera Norte de México durante septiembre y octubre de 2013.

En la muestra de 2013, son 12 los principales Estados mexicanos de origen o de residencia de los NNA. En la barra que señala el total (ver abajo, gráfico 4), pueden apreciarse en orden de importancia (de abajo hacia arriba) estos doce puntos de referencia de los que procede el 86,6% (290) de los NNA registrados en los dos meses de análisis.

Dos de los seis Estados fronterizos del norte mexicano están entre los tres principales lugares de procedencia de los NNA: Baja California—de donde fue el mayor número de NNA que alcanzó el 17,6% (59) del total—y Coahuila con el 9,6% (32). Asimismo, entre esta docena, se destacan entidades que tienen como características particulares importantes la de presentar grupos de población indígena y altos niveles de pobreza, como son Oaxaca, de donde llegó el 10,1% (34) de los NNA; Guerrero con el 8,1% (29); Puebla con el 3,9% (13); y Chiapas con el 3,6% (12).

Otro grupo de Estados de donde salieron los NNA recibidos en las casas de apoyo fronterizas comparte la característica común de sufrir una alta violencia debido a la presencia de grupos del crimen organizado. Éste es el caso de Michoacán, de donde era originario el 7,8% (26) de los NNA, mientras que el 5,1% (17) llegó de Veracruz, el 3,6% (12) de Jalisco, y también Guerrero con el 8,1%. Adicionalmente, se destaca otro grupo de Estados que tradicionalmente han sido considerados como “expulsores” de migrantes hacia Estados Unidos: por ejemplo, Guanajuato, de donde eran originarios el 8,1% (27) de los NNA, pero también aparecen otras zonas de reciente migración, tales como Estado de México con el 4,1% (16), y San Luis Potosí con el 3,9% (13).

Véase gráfico 4 en los apéndices para datos sobre las principales entidades mexicanas de los NNA atendidos por cuatro organizaciones civiles en la Frontera Norte de México, durante septiembre y octubre de 2013.

Sin perjuicio que un considerable porcentaje de NNA han señalado la búsqueda de trabajo y la reunificación familiar, entre los diversos motivos que pueden estar detrás de las otras causas se encuentran las diversas y crecientes formas de violencia. El instrumento de captación de datos que explicamos antes, que es la base de esta información sobre las causas, tenía solo una pregunta sobre la razón o causa de la migración de NNA Mexicanos a los EUA que es pregunta de opción múltiple, y no otras preguntas sobre las causas de migración. La violencia no se incluye como una de las opciones de respuesta (lo cual puede señalarse como una severa omisión metodológica, pero sobretodo de política pública integral y eficaz), pero “otras razones” se incluye como una opción. La cuestión de la violencia intrafamiliar no había sido contemplada en

los cuestionarios del DIF, tampoco la violencia en su lugar de origen, más bien lo que se pretendía era captar la violencia durante el proceso de cruce y en la repatriación.³⁷

En lo referente al lugar por donde intentaron internarse hacia Estados Unidos, o el lugar en donde fueron detenidos por la Patrulla Fronteriza, los resultados varían de acuerdo con la ciudad fronteriza por la que se intente el cruce. Por ejemplo, los NNA en CYMM Agua Prieta señalaron en su mayoría que probaron internarse por montes o sierras despobladas, generalmente llenas de arbustos y animales peligrosos. Lo mismo ocurrió con los NNA atendidos por CYMM Tijuana, que manifestaron haber hecho el intento por cerros y zonas montañosas y desérticas que, además de la flora y fauna, representan mayores riesgos por el clima extremo que presenta la región.

En cambio, los NNA en CYMM Piedras Negras mencionaron que se internaron a Estados Unidos nadando o en lancha, seguramente intentado cruzar el río Bravo.³⁸ Intentos similares realizaron algunos NNA acogidos en el Albergue del Desierto en Mexicali, por donde es frecuente que se pretenda cruzar la parte del *All American Canal*,³⁹ que está cercana a la línea divisoria entre el municipio de Mexicali y el Condado de Imperial en California.

Véase gráfico 6 en los apéndices para datos sobre el lugar de cruce o donde fueron detenidos por la Border Patrol los NNA atendidos por organizaciones civiles en cuatro ciudades de la Frontera Norte de México, durante septiembre y octubre de 2013.

Algunos NNA realizaron sus cruces por los puertos fronterizos o garitas, arriesgándose así a ser detenidos o incluso poniendo en peligro su integridad física, pues es frecuente que los agentes de la Patrulla Fronteriza que se encuentran en las garitas utilicen sus armas contra quienes corran u opongan resistencia al ingresar de manera no autorizada. Esto último se observó en las fronteras donde las ciudades, de uno y otro lado, no presentan distancias sino que están prácticamente unidas y sus límites están marcados solamente por cercos fronterizos, como son los casos de Tijuana con San Ysidro y Mexicali con Calexico.

Todo lo anterior, así como diversos informes al respecto, pone en evidencia que, cada vez más, los cruces hacia EUA se realizan por lugares más inhóspitos y de mayor peligro para la integridad física.⁴⁰ Es decir, en el intento de internarse hacia ese país, los NNA se exponen a situaciones más difíciles, aumentan su vulnerabilidad frente a las bandas criminales y arriesgan, incluso, su vida.

³⁷ La pregunta sobre la razón de la migración era: ¿Cuál es la razón por la que querías estar o cruzar hacia Estados Unidos? Las respuestas eran: 1-para reunirme con la familia, 2-reunirme con amigos, 3-por aventura, 4-para trabajar, 5-me llevaron (la familia), 6-para estudiar, 7-otras razones.

³⁸ El río Bravo es el límite que divide la frontera de México con Estados Unidos en la franja donde se ubican, por el lado mexicano, los Estados de Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas y, por el lado estadounidense, los Estados de Nuevo México y Texas.

³⁹ Contreras Rodríguez. E. El revestimiento del Canal Todo Americano. Disponible en <http://www.tij.uia.mx/academicos/elbordo/vol15/canal1.html>.

⁴⁰ Véase Anguiano Tellez, M. E. & Trejo Peña. A. (2007). Políticas de seguridad fronteriza y nuevas rutas de movilidad de migrantes mexicanos y guatemaltecos. *Liminar, Estudios Sociales y Humanísticos*, V(2), pp. 47-65. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/745/74511236004.pdf>. Véase también Rubio Salas, R. (2011, 22 de enero). Cambios en el patrón migratorio y vulnerabilidades de los migrantes indocumentados mexicanos con destino y desde Estados Unidos. Disponible en <http://www.colef.mx/emif/resultados/articulos/2011%20->

Véase gráfico 7 en los apéndices para datos sobre el tiempo de estancia en los albergues de los NNA atendidos por organizaciones civiles en cuatro ciudades de la Frontera Norte de México, durante septiembre y octubre de 2013.

Con referencia a la cantidad de tiempo que los NNA se quedan en los albergues o centros de acogida, los datos de la muestra señalan que en realidad tuvieron estancias muy cortas, tanto en las casas YMCA como en el Albergue del Desierto. De los 335 NNA registrados en las cuatro ciudades del análisis, el 57,3% (180) de ellos se retiró el mismo día, mientras que el 21,2% (71) sólo se quedó un día. Los que tuvieron una estancia de dos y tres días, representaron el 11,3% (38) y 11,9% (40), respectivamente, mientras que los que duraron en los centros de apoyo más de tres días sumaron sólo el 1,8% (6) del total de NNA.

Por otro lado, las estancias cortas en los centros de apoyo y servicio constituyen asimismo una señal de la eficiencia con que trabajan las organizaciones de la sociedad civil para contactar a familiares o personas cercanas a los NNA, con el fin de que éstos puedan ser enviados a sus lugares de origen.

Véase gráfico 8 en los apéndices para datos sobre la relación de parentesco de las personas que recibieron a los NNA a su salida de los albergues de organizaciones civiles en cuatro ciudades de la Frontera Norte de México, durante septiembre y octubre de 2013.

En el gráfico 8 puede observarse que, del total de NNA de la muestra, el 17,9% salió de los albergues de manera voluntaria, mientras que el 49,3% fue entregado por los centros a algún familiar. En el 30,7% de los casos, quienes llegaron a recogerlos no tenían relación de parentesco directo con los NNA. El 0,6% de los NNA decidió escapar y en el 1,2% de los casos no se especificó con quien salió el menor o si su salida fue voluntaria.

Dado que son los albergues de la sociedad civil los que atienden al mayor porcentaje de NNA, resulta evidente que legalmente no pueden retener a los NNA contra su voluntad: su misión es procurar dar asistencia y protección a NNA que llegan a esos espacios mientras permanecen en las ciudades por donde fueron deportados. Por ello, sus protocolos para la reintegración de los NNA a sus familiares son flexibles, aunque las organizaciones civiles hacen lo posible por garantizar un retorno con seguridad para los NNA y las autoridades mexicanas encargada de la protección infantil les delegan la mayor parte del proceso de revinculación de los NNA a sus familias.

Aunque luego volveremos sobre este tema, es importante subrayar que ese tipo de prácticas es a todas luces inadecuado, y revela los enormes déficits que existen en materia de retorno y reintegración de NNA mexicanos repatriados desde Estados Unidos. Sin perjuicio de la contribución que puedan aportar organizaciones no gubernamentales, la responsabilidad primaria de proteger, respetar y garantizar los derechos de todos estos NNA es del Estado, en todos sus niveles –federal, estatal, municipal-. Por ende, y partiendo del principio del interés superior del

[%20Cambios%20en%20el%20patron%20migratorio%20y%20vulnerabilidades%20de%20los%20migrantes%20indocumentados%20mexicanos%20con%20destino%20y%20desde%20Estados%20Unidos.pdf](#).

NNA, las autoridades no sólo deberían velar porque ningún niño, niña o adolescente sea repatriado si hubiera un riesgo para su vida, integridad física u otros derechos fundamentales. También, de manera complementaria, deberían garantizar que la repatriación—basada en el interés superior del NNA—está acompañada de políticas y prácticas dirigidas a asegurar una efectiva reintegración a su comunidad de origen. Esto es, un retorno a un contexto de ejercicio pleno de sus derechos en el corto y mediano plazo.

Estas serias limitaciones ponen en evidencia, tal como se destaca en la introducción a los capítulos sobre México de este libro, de las limitaciones que ha tenido hasta fines de 2014 el marco normativo sobre niñez y adolescencia, así como—en especial—el andamiaje institucional que debería garantizar sus derechos. También corrobora lo destacado allí sobre cómo el abordaje al tema niñez migrante está contaminado por cuestiones ligadas a la seguridad nacional y el control fronterizo. De ahí que, tal como se examina en capítulo 13 elaborado por la Centro de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (CDHUNLa), los acuerdos bilaterales entre ambos países están prioritariamente dirigidos a facilitar la repatriación de los NNA migrantes mexicanos, antes que a asegurar sus derechos y por ende adecuar todos los procedimientos a los principios que deberían regir las políticas y prácticas relativas a niños, niñas y adolescentes.

Siguiendo con el análisis de los datos, cabe destacar que han sido en las ciudades de Tijuana y Mexicali donde se hizo entrega de una mayor cantidad de NNA a familiares (60,6% y 58,8%, respectivamente). En Piedras Negras y Agua Prieta se registró la mayor cantidad de egresos de NNA con personas con las cuales no tenían vínculos familiares, pero que estaban autorizados o presentaron algún tipo de documentación para recogerlos.

Asimismo, en Piedras Negras, Tijuana y Mexicali los centros registraron salidas voluntarias de NNA. En los dos primeros casos se presentó el mayor porcentaje de ese tipo de salidas, con el 28% y 22%, respectivamente, de los casos recibidos en las casas YMCA correspondientes. En Mexicali, los que se fueron de manera voluntaria correspondieron al 11,8% de los NNA atendidos en el Albergue del Desierto. Por otro lado, en Mexicali y Agua Prieta, las organizaciones civiles registraron casos de NNA que se escaparon de los centros de apoyo, los cuales en conjunto sumaron un 0,6% del total.

Cuadro 7. Albergues de OC para atención a NNA, Albergues del DIF Municipal y Módulos de atención en las Estaciones Migratorias (INM), identificados en ciudades fronterizas del norte de México.

Estado	Municipio	Albergue OSC	Módulo	Albergue DIF
Baja California	Mexicali	2 (Albergue del Desierto, Orfanatorio Emmanuel)	1	1
	Tijuana	2 (Casa YMCA, Betesda A.C.)	1	2
Coahuila	Acuña	0	1	1
	Piedras Negras	1 (Casa YMCA)	1	0
Chihuahua	Ciudad Juárez	1	1	1
	Ojinaga	0	0	1
Nuevo León	Monterrey	0	0	1
Sonora	Agua Prieta	1 (Casa YMCA)	1	1
	Nogales	0	1	1
	San Luis Río C.	0	1	0
Tamaulipas	Matamoros	0	0	1
	Nuevo Laredo	0	1	1
	Reynosa	0	1	1
Total		7	10	12

Fuente: Elaboración propia con datos de CYMM, 2011; SNDIF, 2012.

IV. Entorno de inseguridad y riesgos para los NNA

A. Mecanismos de recepción y reintegración de NNA mexicanos devueltos o deportados desde Estados Unidos

Los mecanismos y programas de Estados Unidos y México relativos a la repatriación y reintegración de NNA mexicanos no toman en consideración el interés superior del NNA y sus derechos humanos. En lugar de ello, están dirigidos de manera prioritaria a garantizar una repatriación expedita y a regular algunos aspectos logísticos. El resultado es que los NNA, a través de esa repatriación, son generalmente dejados en una situación de riesgo o dañina para su bienestar, incluso su vida o integridad física.

Existen arreglos bilaterales para la repatriación segura y ordenada de migrantes mexicanos procedentes de Estados Unidos desde 1996 hasta 2004. De ellos, a su vez, se han derivado acuerdos locales entre los Estados que colindan con la frontera Sur de Estados Unidos. En el caso específico de Baja California y las autoridades estadounidenses, el 9 de diciembre de 2008 se firmó un acuerdo de *repatriación segura y ordenada* y en éste se contempla que el Departamento de Seguridad Nacional (DHS) deberá notificar a los connacionales mexicanos detenidos que tienen derecho a la comunicación con los consulados en San Diego y Calexico. El capítulo elaborado por la Universidad Nacional de Lanús da cuenta de las diversas y serias limitaciones que tienen estos acuerdos, particularmente en cuanto a una ausencia de importantes principios en materia de derechos humanos de NNA.

El gobierno de Estados Unidos, antes del 2008, tenía una política de “puertas giratorias”: es decir, los NNA salían del país tan pronto entraban y eran detenidos (Applesed, 2011).⁴¹ Sin embargo, eso cambió con la aprobación de La Ley sobre Protección de las Víctimas de Trata (TVPRA) en el 2008, que pretendía proteger a NNA víctimas de trata o persecución, al dejarlos ingresar a Estados Unidos para que se evalúen sus casos en profundidad. Esta norma le dió el mandato al DHS para que entrevistara a cada NNA mexicano, pero no para repatriarlos automáticamente—como se hacía antes—y determinar si se daban dichas circunstancias de trata o persecución. Si DHS no puede asegurar que no se dan esos casos, los NNA debían permanecer en territorio estadounidense para ser evaluados y poder solicitar la protección del gobierno norteamericano. Sin embargo, a pesar que la TVPRA buscaba que se evalúe individualmente a cada NNA mexicano para detectar esos riesgos, la realidad es que estos NNA continúan siendo repatriados de manera prácticamente automática.

En el 2010, la organización no gubernamental Appleseed llevó a cabo una investigación pormenorizada sobre los procedimientos y las prácticas que utilizan las autoridades estadounidenses y mexicanas para la repatriación de los NNA. Tomó en cuenta especialmente el mandato de la TVPRA para examinar en qué medida habían mejorado las prácticas en el proceso de repatriación. El estudio diagnosticó la falta de avances certeros y la continuación de la política de “puerta giratoria”. La evaluación de los NNA no se realiza ni en la forma ni en el ambiente adecuado para obtener la información acerca de la vulnerabilidad de los NNA mexicanos sin compañía con respecto al tráfico, trata u otras formas de abuso. Tampoco se consideran los riesgos que corren los NNA si regresan a lugares de origen, pues el objetivo es repatriarlos rápidamente. Tal como afirma el estudio, los agentes de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos (CBP) no están capacitados ni tienen las herramientas para interrogar a NNA, y mucho menos para velar por su bienestar.⁴²

El CBP informa al sistema consular mexicano las detenciones de NNA, y son las autoridades consulares las que intervienen como intermediarios para su repatriación, entrevistando nuevamente a los NNA para verificar su estado de salud, su condición migratoria, auxiliarlos en caso necesario y velar por su bienestar físico. Posteriormente, los consulados intervienen en la entrega de los NNA a la autoridad de migración mexicana (Instituto Nacional de Migración – INM), que a su vez se comunica inmediatamente con la institución del Estado Mexicano encargada de proteger los derechos de la infancia: el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y, en el plano subnacional, los subsistemas DIF de cada entidad federativa.⁴³

El proceso de repatriación de los Estados Unidos a México se hace de forma rápida. Sin embargo, como ya se adelantó, el DIF no garantiza que los NNA sean enviados a ambientes seguros que les permitan estar a salvo. Los NNA menores de 12 años son alojados en albergues del Sistema Nacional DIF, pero los mayores de 13 son enviados al sistema de albergues existentes en la frontera norte, en su mayoría administrados por organizaciones civiles que carecen de los recursos

⁴¹ Cavendish, B., & Cortazar, M. (2011). Children at the Border: The Screening, Protection and Repatriation of Unaccompanied Mexican Minors (“Children at the Border”). Disponible en <http://appleseednetwork.org/wp-content/uploads/2012/05/Children-At-The-Border1.pdf>.

⁴² Cavendish, B., & Cortazar, M., Children at the Border.

⁴³ Ramírez et. al. (2009).

suficientes para desarrollar sus tareas de manera plena hasta la revinculación de los NNA con sus familias. Ello, sin perjuicio de lo ya comentado respecto de la responsabilidad jurídica que le cabe al Estado.

En ambos casos, los albergues del DIF y los de la sociedad civil centran su atención en la evaluación rápida para lograr la reunificación familiar. Este mecanismo ya evidencia una contradicción seria en los casos de NNA deportados pero cuyos padres residen en Estados Unidos. A su vez, brindan poca atención a los peligros que pudieran enfrentar los NNA en sus comunidades de origen o sus hogares. A ello se debe agregar el hecho que las autoridades de los EEUU y México no están adecuadamente coordinados para identificar y solucionar los problemas presentados por los NNA que intentan cruzar la frontera, y mucho menos desde una perspectiva de derechos que oriente cada acción gubernamental—de uno y otro lado de la frontera—a asegurar los derechos de estos NNA en el corto y mediano plazo.

Por último, es preciso señalar que prácticamente nunca se analizan los factores que forzaron a los NNA a emigrar. Lo cual, indudablemente, conlleva en la mayoría de los casos no sólo al fracaso del proceso de reintegración, sino también—en muchos casos—a poner en serio riesgo la vida y la seguridad de los NNA, a la continuidad de una situación marcada por la vulneración de derechos y, en definitiva—como se evidencia en muchas ocasiones—al reinicio del proceso migratorio, esta vez en condiciones de mayor vulnerabilidad. En resumen, el interés de las autoridades estadounidenses como de las mexicanas está orientado hacia la repatriación expedita y no hacia al interés superior del NNA y la protección efectiva de sus derechos en el corto y largo plazo.

B. Entorno de inseguridad social y riesgo para la migración de NNA en la frontera norte de México

Los NNA migrantes enfrentan peligros serios y crecientes a lo largo de la frontera norte de México, incluyendo secuestros, abusos sexuales y físicos, así como—entre otros—la trata de personas. En esta frontera, las personas migrantes se encuentran con el muro virtual y físico que se ha venido construyendo y reforzando a partir del programa de control migratorio “Operación Guardián” (Gatekeeper).⁴⁴ Esta iniciativa tiene lugar desde la primera mitad de la década de 1990, durante el gobierno de Clinton, y se extendió gracias a la política de *securitización* de los presidentes que le precedieron, motivada por los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001. Esta nueva visión que se impuso en los gobiernos estadounidenses puso a la migración como un asunto de seguridad nacional, junto con el terrorismo y el narcotráfico.⁴⁵ Como se describe en capítulo 13 realizado por la CDHUNLa, esta visión securitaria se extendió por otros países de la región (como México y el triángulo norte de Centro América) a través de acuerdos bilaterales y regionales impulsados por los Estados Unidos, tanto en materia migratoria como de seguridad.

A este escenario se le debe sumar la “guerra” que el gobierno del sexenio pasado (2006-2012) desarrolló contra el narcotráfico y el crimen organizado, y que ha variado muy poco desde que ha

⁴⁴ Sobre los detalles de este programa, ver entre otras fuentes Víctor Sánchez y otros (“Operación Gatekeeper”) v. Estados Unidos, Petición 65-99, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Nro. 104/05 (2005, 27 de octubre). Disponible en <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2005sp/EEUU65.99sp.htm>.

⁴⁵ Moreno Mena, J. A. (2013, 1 de septiembre). Bienvenidos al infierno. *México Social*. Disponible en <http://mexicosocial.org/index.php/secciones/especial/item/342-bienvenidos-al-infierno>.

asumido la actual administración. En el caso estadounidense la situación ha sido de alguna manera similar. El abordaje securitario al tema migratorio, el reforzamiento de los mecanismos de control y el incremento de las prácticas de detenciones y deportaciones, está sobradamente acreditada por las estadísticas oficiales, y explicadas por diversos capítulos de este libro y por investigaciones realizadas por otras instituciones. Todo ello, junto a otros factores, no ha hecho otra cosa que contribuir a incrementar dramáticamente los niveles de inseguridad y violencia que existían en la frontera entre ambos países, lo que ha impactado de manera particularmente grave en los NNA.

En efecto, en ese escenario los NNA son los más susceptibles a la violación de sus derechos, dado que viajan solos o bien quienes los acompañan no necesariamente son las personas más adecuadas para su protección—en muchas ocasiones, son parte de la red de victimarios. Por esa simple razón, se ven expuestos a situaciones de alto riesgo en las que su integridad física se encuentra indefensa ante las redes del tráfico de personas, narcotraficantes y de trata de personas, incluyendo de trata con fines de explotación sexual. La cultura machista inmersa en espacios como el crimen organizado—donde se normaliza y se exalta el uso de la violencia (incluida la de género)—ocasiona a su vez que las mujeres y las niñas migrantes sean violentadas también en su tránsito por el país y de manera distinta a los hombres y niños. El abuso sexual continúa siendo una de las formas más empleadas de violencia.

En febrero de 2011, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)⁴⁶ publicó un informe sobre secuestro de migrantes. En dicho informe, la CNDH documentó la ocurrencia de 214 secuestros colectivos de migrantes, con un total de 11.333 migrantes víctimas de secuestro en el periodo comprendido entre abril y septiembre de 2010. De acuerdo con la mayor parte de los testimonios de víctimas y testigos de secuestros, los Estados de mayor riesgo eran Veracruz, Tabasco, Tamaulipas, San Luis Potosí y Chiapas. En el informe de la CNDH se destaca la participación de agentes estatales en la comisión de secuestros de migrantes. Según dicho informe, en el 8% de los secuestros documentados hubo autoridades gubernamentales involucradas. Las cifras de este informe no sólo reflejan un aumento en el número de secuestros de migrantes, sino también de la participación de agentes estatales en la comisión de éstos.

Según Amnistía Internacional,⁴⁷ durante el gobierno del presidente Calderón y conforme un informe filtrado de la Procuraduría General de la República, ocurrieron como mínimo 25.000 secuestros, desapariciones y casos de personas en paradero desconocido en todo México. La mayoría de los secuestros eran obra de bandas delictivas, pero en algunos casos también estaban implicados funcionarios públicos. La CNDH estaba investigando 2.126 casos de presunta desaparición forzada. Según la CNDH, había al menos 15.921 cadáveres sin identificar y se habían exhumado más de 1.400 restos de fosas comunes clandestinas. En marzo, el Grupo de Trabajo de la ONU sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias hizo público un informe que ponía de relieve el alarmante índice de desapariciones forzadas e impunidad en México. Las personas migrantes en tránsito seguían siendo víctimas de secuestro, asesinato y reclutamiento forzoso en bandas delictivas. Las mujeres, niños y niñas migrantes corrían especial peligro de sufrir abusos. A menudo se sospechaba que las bandas delictivas contaban con la connivencia de funcionarios públicos que, a su vez, sometían a los migrantes a otros abusos, como extorsión y detención

⁴⁶ CNDH. (2011, 22 de febrero). Informe especial sobre secuestro de migrantes en México. Disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2011_secmigrantes_0.pdf.

⁴⁷ Amnistía Internacional. México. Disponible en <http://www.amnesty.org/es/region/mexico/report-2013>.

arbitraria.⁴⁸

El secuestro constituye el mayor riesgo en la frontera norte y los NNA no se encuentran exentos de este peligro. YMCA identifica los siguientes riesgos:

Cuadro 8. Riesgos que corren NNA en la frontera norte, según Casas YMCA.

No.	ETAPA DEL MIGRANTE	RIESGOS POTENCIALES
1	Viaje a la frontera	Secuestro, asalto y extorsión por pandillas delictivas Acoso, aprensión, detención, arbitraria y extorsión por la policía Explotación sexual y/o laboral Trata de personas Riesgos naturales y ambientales
2	Ciudad fronteriza (antes de partir en un intento de cruce de la frontera)	Participan (a veces a la fuerza) en actividades delictivas (ej.: contrabando de drogas, tráfico de personas, prostitución) Acoso, aprensión, detención, arbitraria y extorsión por parte de la policía Explotación sexual y/o laboral. Trata de personas “Pagos” requeridos por los cárteles de droga o pandillas que controlan la zona
3	Cruce de la frontera	Riesgos naturales y ambientales, como deshidratación, hipotermia, heridas (especialmente en los pies) Explotación o abuso sexual Ataque o abandono por parte de los polleros y coyotes Ataque por vigilantes (Minute Man) Trata de personas
4	Aprensión por la patrulla fronteriza estadounidense	Tratamiento brutal o incorrecto, incluso durante el transporte Separación de los miembros de una misma familia
5	Detenidos en la frontera de los Estados Unidos	Negación o insuficiencia de agua y/o alimento Hacinamiento y temperaturas incómodas en celdas de detención Falta de asistencia médica Abuso verbal y físico Ataque por otros detenidos Falta de privacidad para realizar consultas telefónicas con el personal del Consulado mexicano Repatriación de NNA durante la noche
6	Consulado Mexicano	Incumplimiento de acuerdos binacionales: por ejemplo, permitir la repatriación durante las 24 horas y no verificar la salud de los migrantes repatriados Condiciones inapropiadas para la entrevista
7	Instituto Nacional de Migración (INM)	Negativa a creer que el NNA repatriado es de nacionalidad mexicana

8	Desarrollo Integral de la familia, DIF	Condiciones similares a centros de detención en refugios para NNA
9	Casas YMCA para Menores Migrantes	Los migrantes llegan sintiéndose angustiados, exhaustos, decepcionados, desconfiados y estresados Han sido interrogados por 5 o 6 autoridades distintas
10	Reunificación familiar o partida voluntaria	Pobreza Violencia familiar física o emocional Actividad delictiva

Fuente: CYMM, Informe de actividades (2011).

C. *Las deportaciones laterales y la separación familiar en la deportación. Riesgos para NNA*⁴⁹

El tema de la separación de las familias, especialmente de las mujeres y sus hijos, comenzó a ser visibilizado por las organizaciones civiles de Baja California y San Diego desde el 2003. En septiembre de ese año, la entidad *California Rural Legal Assistance Foundation*—por conducto de Claudia Smith, directora del Border Project en San Diego—envió una carta al señor Robert C. Bonner, comisionado *del Customs and Border Protection* del DHS, donde alertó sobre las consecuencias de un programa piloto denominado “Repatriación Lateral”,⁵⁰ que consistía en trasladar diariamente a 300 migrantes mexicanos detenidos en la frontera común con Arizona hasta Texas, para su deportación a través de las ciudades fronterizas.⁵¹ El programa de repatriación lateral devuelve a los y las migrantes a lugares que a menudo están lejos de donde intentaron cruzar la frontera, que al mismo tiempo representan ciudades y regiones caracterizadas por los altísimos niveles de violencia y la creciente presencia del crimen organizado, lo que coloca a las personas migrantes en situaciones de serio riesgo.

Asimismo, de este programa se deriva la separación familiar a través de medidas por las cuales se repatría de manera separada a miembros de una misma familia. Hace ya más de una década, Smith (2003) daba cuenta de que estas repatriaciones implicarían la separación de familias, especialmente de los NNA de sus madres. Además, el referido programa no excluía la repatriación de niños y niñas. Ese programa continuó como programa piloto en las temporadas de verano durante varios años, pero dejó su carácter provisorio para convertirse en parte de las políticas de repatriaciones unilaterales del gobierno estadounidense. En la ciudad de Agua Prieta como en otros puntos de repatriación, continuó la modalidad de la separación lateral, consistente en que los miembros de un núcleo familiar que son detenidos de manera conjunta son expulsados en distinta fecha o por otra frontera al momento de su repatriación.

⁴⁹ Programa de Defensa e Incidencia Binacional. (2013, mayo). Segundo informe sobre violaciones a derechos humanos de migrantes mexicanos detenidos en los Estados Unidos, 2011-2012. Disponible en <http://corteidh.or.cr/tablas/29958.pdf>.

⁵⁰ En ese entonces fue nombrado de manera oficial como Programa de Repatriación Lateral. Y los planes eran deportaciones a través de las siguientes ciudades texanas: El Paso, Del Río, McAllen y Brownsville. Smith, C. (2003, 17 de septiembre). Carta al señor Robert C. Bonner, Customs and Border Protection Commissioner Department of Homeland Security. Carta en archivo con los autores.

⁵¹ Smith, C. (2003, 17 de septiembre). Carta al señor Robert C. Bonner, Customs and Border Protection Commissioner Department of Homeland Security. Carta en archivo con los autores.

En el Segundo informe del PDIB 2011-2012 (2013), se documentó y se precisó que “Repatriación Lateral”, en realidad, formaba parte de otro plan más amplio de la patrulla fronteriza *Alien Transfer Exit Program*, que supuestamente tenía por objetivo el salvaguardar la integridad física de los migrantes repatriados y protegerlos de la inseguridad prevaleciente en la frontera con Arizona. Sin embargo, el propósito oculto era inhibir la presencia de las personas migrantes de la frontera con Arizona para que las personas migrantes no intentaran ingresar nuevamente a los Estados Unidos, o bien que retrasaran dicho proyecto.⁵²

Al igual que Smith, el informe del PDIB coincidía en que el Programa de Repatriación Lateral atentaba gravemente en contra de la unión familiar, porque promovía la separación de familias, cuando sus miembros eran repatriados por fronteras diferentes y distantes entre sí (PDIB, 2013). Pero la separación familiar tuvo connotaciones mayores cuando comenzaron a desarrollarse las deportaciones en el marco de los programas 287g y Comunidades Seguras. La frecuencia de los casos en las garitas de Tijuana alertó a las organizaciones civiles, puesto que se comenzó a documentar múltiples casos de separación de padres y madres de sus hijos menores de edad.

Lo más grave fue darse cuenta de que también se estaba produciendo la separación de padres mexicanos cuando sus hijos eran estadounidenses—por haber nacido en territorio de EUA—quienes también tienen derecho a la nacionalidad mexicana. El segundo informe del PDIB menciona: “Los casos de separación familiar, entre padres y madres y NNA, representan en Tijuana el 33% de las violaciones documentadas”.⁵³

En estos procedimientos, además de las violaciones al debido proceso, también se advierten las consecuencias emocionales que provoca la separación física de los padres, pues la mayoría no pudo comunicarse con sus hijos durante la detención y tampoco les fue posible avisar a su familia sobre su expulsión del país.

Otra de las consecuencias de las detenciones y deportación es que muchos NNA que se quedan en territorio estadounidense ingresan al sistema de protección infantil, porque no se les permitió a sus padres que designaran a una persona, ya sea un familiar o una amistad cercana, para su cuidado temporal. Esta situación arriesga críticamente a los NNA a la posibilidad de la pérdida de los derechos paternales; es decir, que sean dados en adopción, lo cual indudablemente supone la privación de los derechos más elementales que puede tener un niño o niña, así como los derechos de sus padres. Estas prácticas, tal como lo han señalado algunas organizaciones, se acercan más bien a una apropiación ilegal de NNA por parte del Estado norteamericano.⁵⁴

⁵² Ese programa en particular se inició formalmente el 2 de octubre del 2012, pero había sido suscrito en febrero por la Secretaría de Gobernación mexicana y el Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos. Programa de Defensa e Incidencia Binacional (PDIB). PDIB. (2013, julio). Solicitud al DIF por medio del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), mimeo. Fuente en archivo con los autores.

⁵³ PDIB. (2013, julio).

⁵⁴ Véase Latino Policy Coalition, (2012, 17 de abril). Submission of the Latino Policy Coalition to the United Nations Human Rights Council Regarding the Universal Periodic Review of the Human Rights Record of the United States of America. Disponible en <http://www.latinopolicycoalition.org/wp-content/uploads/LPC-UN-Submission-Final-for-website-no-signature.pdf>.

El PDIB documentó que, en el proceso de detención, la violación más frecuente a los derechos humanos de padres mexicanos detenidos fue “en primer lugar, la falta de contacto con los hijos, ya sea mediante llamada telefónica, carta o visita; seguida por la falta de aviso oportuno a su familia sobre su expulsión del país, ya que ellos no fueron informados sobre la misma”.⁵⁵ El problema se agrava cuando los padres se encuentran en territorio mexicano, pues en estos casos no se cuenta con la experiencia ni la información suficiente en las autoridades mexicanas para orientar a los padres sobre los procesos a los que deben recurrir para la recuperación de sus hijos.⁵⁶

Es claro que no se garantiza el derecho a la unidad familiar ni tampoco el interés superior de los NNA por parte de las autoridades estadounidenses y mexicanas. No se toman en cuenta las convenciones ni los protocolos internacionales que protegen a la infancia. Si bien Estados Unidos de América no ha ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño, los Arreglos para la Repatriación Segura y Ordenada de Nacionales Mexicanos que rigen en cada una de las once ciudades fronterizas estipulan que las repatriaciones serán realizadas según el principio de preservación de la unidad familiar, evitando así la separación de los miembros de una misma familia.

D. Situación de los NNA cuando sus padres migran: atención psicosocial

Se encuentra documentado que la migración de alguno de los padres afecta al ámbito familiar; en ocasiones, de acuerdo con Zavala,⁵⁷ se llega a la desintegración de la familia y a la crianza de generaciones de infantes sin la figura paterna y/o materna. Pero otros autores concuerdan en que también puede traer consecuencias en la salud mental de NNA que se quedan en los estados de origen. Recientemente se han estudiado los efectos psicosociales que conlleva la migración en las familias, tanto en el lugar de origen como en el tránsito: la mayoría de los estudios concuerdan en que la migración es un factor estresante que se asocia con múltiples problemáticas de salud, económicas, de género, políticas, sociales y familiares.⁵⁸

López Castro,⁵⁹ en sus estudios realizados en las zonas rurales de Michoacán, menciona que con frecuencia las mujeres migrantes desarrollan trastornos somáticos y psíquicos a partir del abandono/separación de sus maridos, tales como tensión muscular y lumbalgias, gastritis, dolor de cabeza, insomnio y colitis. Asimismo, se observa un aumento en esta población del consumo de sustancias psicoactivas (ansiolíticos, alcohol y drogas ilícitas), además de algunos síndromes.⁶⁰

⁵⁵ PDIB (2013), p. 35.

⁵⁶ PDIB (2013), p. 36.

⁵⁷ Zavala Rayas J. et. al. (2008, agosto). Migración: algunas consecuencias psicológicas en niños y adolescentes de dos municipios del Estado de Zacatecas. *Revista Investigación Científica*, 4(2). Disponible en <http://www.uaz.edu.mx/cipublicaciones/ricvol4num2tom1/Humanisticas/Migracion.pdf>.

⁵⁸ López Castro, G. (2006, noviembre). El síndrome de Penélope. Depresión y ansiedad en mujeres en una región de alta migración a Estados Unidos. *Conferencia en el 2º Seminario de Migración Internacional: Efectos de la globalización y las políticas migratorias*. Toluca: UAEM. (Rivera et. al, 2009; Falicov, 2007; López, 2006, Achótegui, 2004).

⁵⁹ Véase Garduño, S. (2008, 7 de septiembre). Afecta migración salud de esposas. *La Jornada*.

⁶⁰ Achótegui, J. (2004). Emigrar en situación extrema: el síndrome del inmigrante con estrés crónico y múltiple (síndrome de Ulises). *Revista Norte de Salud Mental*, 21, pp. 39-52.

Todos los autores concuerdan en que la población infantil es particularmente vulnerable a los efectos de la migración y la deportación de sus padres. Sin embargo, poco se conoce sobre los efectos ocasionados a los NNA mexicanos que viven esa situación. Guarnaccia y López,⁶¹ mencionan que los padres toman la decisión de dejar sus hogares y migran con la esperanza de mejorar sus condiciones de vida y tener una mayor seguridad para sí mismos y sus familias.

Mancillas hace un recuento de los estudios de caso sobre familias transnacionales que pueden servir de referentes. En primer lugar, cita el estudio de Jorge Partida (de 1996, citado en Mancillas, 2009), en el cual menciona los efectos negativos en los NNA, donde se concluye que cuando alguno de los padres migra, los miembros de la familia que permanecen en México pueden llegar a sentir que no lo necesitan y acostumbrarse a no tener su presencia física dentro del sistema y dinámica familiar. En consecuencia, cuando la madre o el padre regresa a reunirse con la familia, puede haber un efecto negativo: sentir que la familia “se las ha arreglado” sin su presencia.

Las aspiraciones educativas y migratorias de los NNA pueden verse afectadas por la migración internacional, tal como señala un estudio desarrollado en Zacatecas por William Kandel.⁶²

En otro estudio que pretendió asociar la educación con el impacto de la ausencia de los padres que emigran,⁶³ se evaluó el nivel de autoestima de adolescentes de secundaria y bachillerato, hijos de padres migrantes en el Estado de Veracruz. Allí se concluye que la mayoría de los adolescentes se preocupa por el bienestar familiar y se siente con responsabilidades excesivas, mientras que una tercera parte reportó un sentimiento de soledad. Los problemas identificados con mayor frecuencia, asociados con la ausencia paterna, fueron la baja autoestima, el bajo rendimiento escolar y un mal comportamiento en el hogar.

V. Los NNA de circuito y sus características

Los llamados “niños de circuito” se mencionan de manera frecuente cuando se hace referencia a los NNA en la frontera norte; por ello, amerita tratar este caso en una sección especial del capítulo. Además, es pertinente destacar que estos NNA son los que están en una situación de mayor riesgo social.

Esta categoría de NNA o menores “de circuito”, denominada así por los Sistemas Estatales DIF, se ha incorporado en los últimos años al contexto migratorio en México. Engloba a todos los NNA que cruzan de manera recurrente e indocumentada a EUA con diversas motivaciones, entre las que se destacan las satisfacciones simbólicas en el plano personal y las relacionadas con el apoyo a bandas o grupos criminales que los han cooptado, o directamente las circunstancias de

⁶¹ Véase Mancillas Bazán, C. (2009). Migración de menores mexicanos a Estados Unidos. En Leite, P. & Giorguli, S. (Coord.). El estado de la migración, Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos, pp. 211-246. Distrito Federal: Consejo Nacional de Población. Disponible en http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/migracion_internacional/politicaspUBLICAS/COMPLETO.pdf.

⁶² (2000, citado en Mancillas, 2009).

⁶³ Oliva Zárate, L., León Córdoba, D., & Rivera Vargas, E. (2007). La emigración del adulto como factor de riesgo en la autoestima de los adolescentes. *Enseñanza e Investigación en Psicología*, 12(2), pp. 359-366. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29212210>.

vulnerabilidad a los mecanismos de captación y coerción, o incluso la necesidad de escapar de situaciones de violencia.⁶⁴

A. *Quiénes son los NNA de circuito y a qué se dedican*

El Programa de Defensa e Incidencia Binacional, ha descrito la situación de los NNA oriundos o radicados en las ciudades fronterizas mexicanas.⁶⁵ Esta localización les facilita el cruce frecuente hacia EUA, de tal forma que la migración, siguiendo esta modalidad, ya se hecho parte de su experiencia de vida. Muchos de estos NNA cruzan la frontera norte para saber cuánto pueden lograr al momento del cruce, lo que les resulta satisfactorio aun si son repatriados, puesto que la decisión de cruzar tiene una recompensa en el plano simbólico: la de adquirir experiencia, demostrar madurez y/o valentía.

La otra forma que toma este movimiento, de acuerdo con el PDIB, es la de los NNA que se encuentran involucrados por propia voluntad⁶⁶—aunque esté viciada—o en contra de ella con redes de tráfico de personas. Su función es guiar el paso de migrantes por la frontera o bien, con grupos del crimen organizado, se dedican al trasiego de droga al vecino país del norte. Esto también se ha convertido en parte de su cultura de supervivencia, porque estos NNA, al no tener más opciones de sobrevivencia, han sido cooptados por bandas criminales y se dedican a cruzar en repetidas ocasiones hacia Estados Unidos para realizar diversas actividades para los grupos a los que ahora pertenecen.

Sobre las actividades que frecuentemente llevan a cabo o que son obligados a realizar los menores de circuito, el diario *La Jornada* publicó en 2012 que entre ellas se encuentra la de:

. . . ubicar posibles víctimas en los propios albergues dispuestos por las autoridades mexicanas u operados por organizaciones civiles para atender NNA migrantes, como paso previo a ser devueltos a su lugar de origen o en los puntos de cruce establecidas por *coyotes* y *polleros*, para ser explotados laboral o sexualmente. Algunos de estos, menores de 18 años, se encargan de *enganchar* a niños a quienes convencen de escapar del albergue y les ofrecen cruzarlos por la frontera para, en realidad, dejarlos en manos de organizaciones criminales”.⁶⁷

De ahí que se señale que el fenómeno de los NNA ha propiciado una nueva figura, no sólo en el entramado de la migración indocumentada sino también al interior del crimen organizado, pues a

⁶⁴ PDIB. (2011, 6 de abril). Solicitud de Opinión Consultiva sobre Niñez Migrante ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/solicitudoc/solicitud_esp.pdf.

⁶⁵ PDIB. (2012).

⁶⁶ En el caso de los NNA, se consideran como vicios en la voluntad o en el consentimiento aquéllos que invalidan una acción o decisión tomada por ellos mismos, teniendo en cuenta legalmente en México, una persona menor de edad es inimputable. Asimismo, en el caso de la participación de los NNA en el tráfico de personas y/o drogas, existen otros vicios, pues aunque puedan “voluntariamente” involucrarse, tienen ciertas coacciones indirectas para hacerlo, como la de ser proveedores del hogar, sufrir la presión de grupos vecinales, entre otras.

⁶⁷ Pérez Silva, La Jornada. (2012).

raíz de su vinculación con esos grupos, se les identifica como “niños de circuito”, “enganchadores” o “polleritos”.⁶⁸ Sin embargo, estos NNA en realidad son, en muchos casos, víctimas.

B. Motivos por los que los NNA cruzan hacia Estados Unidos

Tener en cuenta sus motivaciones para intentar cruzar de manera no autorizada hacia los Estados Unidos es importante para entender el contexto en que se ven inmersos los NNA de circuito. Como otros NNA, parte de ellos también han emprendido su trayecto migratorio en busca de oportunidades de empleo para mejorar su situación económica o la reunificación familiar. Sin embargo, al ver frustradas sus esperanzas y como una forma de sobrevivencia se han involucrado, de manera voluntaria o forzada, en actividades ilegales, como las de colaborar en tráfico de personas, drogas o “enganchar” a otros NNA para grupos criminales. La mayoría de las veces, los NNA son reclutados en el trayecto y obligados a transportar drogas al vecino país. En otras ocasiones, son víctimas de las organizaciones de trata que los “prostituyen” sexualmente para satisfacer la demanda existente en Estados Unidos. Esto puede verse en algunos registros, como los de la Red Consular perteneciente a la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), que para elaborar sus estadísticas de 2012 y 2013 les preguntó a los NNA atendidos el motivo principal que tuvieron para haber migrado.⁶⁹

Asimismo, se tiene conocimiento de que los NNA de circuito también destinan sus ingresos, en la mayoría de los casos, al sustento familiar y para sufragar sus propios gastos. Este fin es referido por la Red de Casas YMCA en la siguiente declaración:

En nuestras organizaciones se tuvo el caso de un niño repatriado al cual se le brindó la atención correspondiente y que al hablar con él se supo de su actividad como guía; posteriormente, se pudo establecer contacto con su madre para llevar a cabo la reunificación familiar y al platicar con ella sobre el gran riesgo que representaba para el NNA dicha actividad, ésta manifestó que lo entendía; sin embargo, el niño aportaba a la casa 500 dólares por semana y no podían prescindir de ese ingreso.⁷⁰

En relación con lo anterior, el diario La Jornada publicó que en el tema de los NNA de circuito también se presenta otro fenómeno: el de padres que utilizan a sus hijos para que sirvan de *polleros* con otros menores, debido que el papá recibe por el cruce de cada NNA entre 300 y 500 pesos.⁷¹ Desde ya, esto plantea un serio problema en cuanto a los riesgos que corren los NNA involucrados en estas actividades, así también la posible explotación por parte de terceros o incluso por sus propios padres.

⁶⁸ Pérez Silva, C. (2012, 29 de diciembre). Los *polleritos*, otro fenómeno de riesgo para los menores migrantes hacia EU. *La Jornada*. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2012/12/29/politica/012n1pol>.

⁶⁹ Red Consular de la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores (2013). Repatriación de menores no acompañados 2012 y 2013.

⁷⁰ PDIB (2012), p. 11.

⁷¹ Pérez Silva, La Jornada (2012).

C. Un fenómeno en aumento

Desde hace aproximadamente una década, algunos análisis ya habían empezado a detectar la existencia de este grupo de NNA y los riesgos que corrían debido al tipo de actividades en las que se les estaban involucrando. En 2006, en el seminario “Niñez migrante no acompañada en la frontera norte: repatriación, protección y atención”, llevado a cabo en el Colegio de la Frontera Norte en la ciudad de Tijuana, se mencionó que:

Se reconoce la existencia de dos tipos de niños y niñas migrantes: aquellos que provienen del sur del país, cuyo interés principal es el cruce hacia los EU, y aquellos que viven en la región y que, en realidad, pueden tener como práctica común el servir como guías en el cruce indocumentado de personas hacia EE. UU.⁷²

Por su parte, Vilaboa,⁷³ en una investigación realizada en la ciudad de Nogales (Sonora), encontró que el 1,6% de los NNA entrevistados eran residentes fronterizos, quienes en su mayoría se reservaron los motivos para haber tratado de ingresar a Estados Unidos. Otro 1,6% expresó que su ingreso se debió a que habían traficado con drogas.

Si bien hay quienes han señalado que en los últimos años la cantidad de “NNA de circuito” se ha reducido—como por ejemplo el DIF Municipal de Piedras Negras, Coahuila—la realidad es que se ha observado que estos casos representan una cantidad significativa de los flujos migratorios de NNA, a la cual debe prestarse la debida atención.

Existen algunos ejemplos que pueden ilustrar la cantidad de NNA de circuito que cruzan en las fronteras mexicanas con Estados Unidos; éstos sirven como un referente de las dimensiones que ha tomado el fenómeno. En el caso de Piedras Negras, Coahuila, el DIF Municipal señaló que para 2008 registraban en promedio 20 casos al mes de ese tipo de NNA, originarios o residentes de la ciudad, así como algunos casos que tenían reincidencia de ingresos hacia Estados Unidos de hasta 15 veces.⁷⁴

Por otro lado, en abril de 2008, la delegación del Instituto Nacional de Migración (INM) en el estado de Chihuahua confirmó la existencia de NNA que se dedicaban a colaborar en el tráfico de personas indocumentadas hacia Estados Unidos por la frontera de Ciudad Juárez, a los que se les conocía como “polleritos”. En esa ocasión, sólo se mencionó la existencia de jovencitos entre los 14 y 17 años de edad que participaban en los cruces o como guías.⁷⁵ Pero en agosto de 2012 esa

⁷² El Colegio de la Frontera Norte (Colef) & UNICEF. (2006, 9 de junio). Memoria del Seminario, Niñez migrante no acompañada en la frontera norte: repatriación, protección y atención. Disponible en http://www.biblioteca.cij.gob.mx/Archivos/Materiales_de_consulta/Migracion/Articulos/ni%C3%B1ez_migrante.pdf.

⁷³ Vilaboa Romero, E. por Save the Children. (2006, julio), Caracterización de la Niñez Migrante en la Frontera Norte de México: Los casos de Tijuana y Nogales. Disponible en <http://resourcecentre.savethechildren.se/sites/default/files/documents/1925.pdf>.

⁷⁴ Pulgarin, M. M. (2010, 4 de noviembre). Disminuyen casos de menores “de circuito.” Disponible en <http://www.infonor.com.mx/index.php/norte/10-norte/33246-disminuyen-casos-de-menores->.

⁷⁵ Chaparro, A. (2008, 18 de abril). Desmienten al INM, no “hay niños polleritos.” Disponible en <http://www.oem.com.mx/esto/notas/n667757.htm>.

institución ya había detectado por lo menos 97 menores de edad que registraron varias entradas no autorizadas a los Estados Unidos y regresos frecuentes a México.⁷⁶

Por su parte, Hernández,⁷⁷ en registros del Centro de Atención para Menores Fronterizos (CAMEF) de Matamoros encontró que en 2011 el 61,2% de los NNA eran originarios del estado de Tamaulipas, al que pertenece dicha ciudad. Si bien la cifra no registra la cantidad de NNA originarios o radicados en Matamoros—que serían propiamente los NNA de circuito en esa ciudad—el dato es importante pues brinda una idea de la cantidad de NNA originarios de esa zona que frecuentemente intentan cruzar de manera indocumentada hacia Estados Unidos. Asimismo, estos menores de edad se encuentran en riesgo de ser cooptados por el crimen organizado, por el contexto de vulnerabilidad y privación de derechos en que viven estos NNA, y por la facilidad de intentar ingresar al país vecino en diversas ocasiones a la semana, dada su residencia en un estado fronterizo.

En cifras de 2013 publicadas por el Observatorio de Legislación y Política Migratoria de El Colegio de la Frontera Norte, encontramos que del total de NNA repatriados a México, 4.981 eran originarios de alguno de los 6 Estados mexicanos fronterizos que colindan con Estados Unidos. De ese total de la frontera norte, el 5,6% estaba acompañado por algún adulto y el 94,4% correspondió a NNA que viajaban solos al momento de ser detenidos por la patrulla fronteriza.

⁷⁶ Internetchihuahua.com. (2012, 18 de agosto). Indaga Migración mexicana nexos de menores con red de ‘polleros.’ Disponible en http://diario.mx/Estado/2012-08-18_8b4d8542/indaga-migracion-mexicana-nexos-de-menores-con-red-de-polleros/.

⁷⁷ Hernández Hernández, O. M. (2012, junio). Migración, masculinidad y menores repatriados en la frontera Matamoros-Brownsville. *Trayectorias*, 14(33-34), 76-94. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60724509004>.

Cuadro 9. NNA repatriados de Estados Unidos, originarios de los Estados fronterizos del norte de México, 2013.

	BAJA CALIFORNIA		SONORA		CHIHUAHUA		COAHUILA		NUEVO LEÓN		TAMAULIPAS		TOTAL F.N.	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
ACOMPAÑADOS														
12 a 17 años	24	0.5	12	0.2	36	0.7	15	0.3	28	0.6	70	1.4	185	3.7
Hasta 11 años	17	0.3	3	0.1	25	0.5	10	0.2	18	0.4	19	0.4	92	1.8
Subtotal	41	0.8	15	0.3	61	1.2	25	0.5	46	0.9	89	1.8	277	5.6
NO ACOMPAÑADOS														
12 a 17 años	249	5.0	2,343	47.0	468	9.4	350	7.0	69	1.4	1,188	23.9	4,667	93.7
Hasta 11 años	4	0.1	5	0.1	3	0.1	3	0.1	1	0.02	21	0.4	37	0.7
Subtotal	253	5.1	2,348	47.1	471	9.5	353	7.1	70	1.4	1,209	24.3	4,704	94.4
TOTAL	294	5.9	2,363	47.1	532	10.7	378	7.6	116	2.3	1,298	26.1	4,981	100.0

Fuente: Realizado a partir de datos del Observatorio de Legislación y Política Migratoria- COLEF (2014). Mapa de rangos de menores repatriados por Estados Unidos según entidad de origen durante 2013.

Disponibile en <http://observatoriocollef.org/Mapa/77>.

Estos datos proporcionan una dimensión más real de la cantidad de NNA provenientes de las entidades fronterizas del norte de México que están cruzando de manera indocumentada hacia Estados Unidos. Su residencia cercana a la franja fronteriza les facilita realizar cruces recurrentes, lo que potencialmente puede convertirlos en NNA de circuito. En el cuadro 9 puede observarse que los Estados fronterizos del norte mexicano que “aportaron” más NNA repatriados en 2013 fueron Sonora (47,1%) y Tamaulipas (24,3%).

Las cifras más contundentes que permiten señalar que el fenómeno de los NNA de circuito va en aumento se encuentran en las estadísticas de 2012 y 2013 registradas por la Red Consular de la SRE, respecto de la repatriación de NNA migrantes no acompañados.⁷⁸ Estos datos muestran que

⁷⁸ Red Consular de la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores (2013). Repatriación de menores no acompañados 2012 y 2013.

sólo en un año aumentó de manera exponencial la cantidad de NNA no acompañados que cruzaron hacia Estados Unidos y que podrían caracterizarse como NNA de circuito. La información ilustra que el fenómeno va en aumento, pero también que existe una situación preocupante que requiere de manera urgente la formulación de políticas públicas dirigidas a evitar que NNA migrantes sigan exponiéndose de esta manera.

Por otra parte, las deficiencias y limitaciones normativas, institucionales y operativas ya destacadas—aquí y en otros informes (entre otros, Appleseed, 2011, WOLA, 2015)—en materia de recepción y reintegración de NNA repatriados desde Estados Unidos, tienen efectos particularmente complejos en estos casos, dada la continuidad de este circuito de violencia, riesgos y vulnerabilidad en que se encuentran estos NNA. En algunos informes recientes—fines de 2014—las propias autoridades del DIF dan cuenta de la ausencia de prácticas, mecanismos y recursos adecuados para responder de manera integral y eficaz a los desafíos que supone la situación de los llamados NNA de circuito.⁷⁹

D. Riesgos que enfrentan

En el actual contexto de violencia e inseguridad que caracteriza una gran parte de la frontera México-Estados Unidos, así como los Estados aledaños—en territorio mexicano—en el cual a su vez el número de NNA migrantes mexicanos y centroamericanos se ha incrementado, los NNA de circuito se encuentran en una condición sumamente vulnerable. Se han convertido en víctimas especialmente predilectas de diversos actores asociados a la violencia en la región. Estos NNA son reclutados por dinero o simplemente son obligados mediante amenazas a cruzar la frontera guiando personas o llevando remesas de droga.

Entre otros factores, las bandas del crimen organizado se aprovechan de la edad de los NNA que “enganchan”, ya que debido a ello no siempre son sometidos a un proceso criminal por su actividad de guías de personas o transportar droga a través de la frontera, luego de ser detenidos en territorio norteamericano, siendo únicamente repatriados a México.⁸⁰ No obstante lo anterior, hay casos en que el INM sí interpone una denuncia penal por el delito de tráfico de personas, en contra de los NNA de circuito—sobre todo en contra de adolescentes que tienen antecedentes de varios ingresos irregulares a Estados Unidos. En esos casos presentan como pruebas los documentos elaborados por las autoridades estadounidenses en donde hacen “constar los hechos que acreditan el delito”.

En consecuencia, estos NNA terminan siendo juzgados por un procedimiento especial para adolescentes infractores que le da valor probatorio a los documentos emitidos por autoridades migratorias estadounidenses. Además de violentar la garantía al debido proceso, esto provoca que se coloque al NNA como un infractor cuando por lo general es una víctima. En algunos casos, estos NNA de circuito son utilizados como testigos de cargo, cuando son detenidos en Estados Unidos, dentro de investigaciones del orden penal por tráfico de personas y/o droga. Sin embargo, una vez concluida su participación en dichos procesos, son repatriados a México, hecho que pone

⁷⁹ Véase Pizzey, N., Frederick, J. & Washington Office for Latin America (WOLA). (2015, 15 de enero). Forgotten on ‘La Frontera’: Mexican Children Fleeing Violence Are Rarely Heard. Disponible en http://www.wola.org/commentary/forgotten_at_the_border. Véase en particular el video, disponible en http://www.wola.org/es/video/ninos_migrantes_mexicanos_olvidados_en_la_frontera_0.

⁸⁰ PDIB (2012).

en riesgo su vida misma porque pueden ser víctimas de represalias por parte de los miembros de las redes criminales con las que estaban involucrados(as), trasgrediendo así el principio de no devolución.

Algunos funcionarios del lado mexicano se han atrevido a reconocer que, tanto para las instituciones de migración como para las encargadas de dar albergue a los NNA de circuito, la situación es grave. La Oficial de Protección a la Infancia (OPI) del INM, ha señalado que “es un tema que requiere de una negociación bilateral, porque tanto los oficiales estadounidenses detectan quién ha cruzado, por dónde y cuántas veces, y aun cuando saben que es el mismo, y que se identifica con diversos nombres en cada detención, no nos informan”.⁸¹

Sin embargo, a pesar de la gravedad del caso en México, la principal institución encargada de protegerles, atenderles, resguardarles y buscarles oportunidades para una reintegración adecuada y segura a sus senos familiares o a la sociedad, el DIF, omite su responsabilidad e incluso se ha negado a recibir a estos NNA en sus albergues. Así lo señaló una oficial de OPI en un medio de comunicación:

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) nacional nos ha dicho que no quiere recibir a estos menores repatriados, porque ponen en peligro a su personal y a otros niños que están en el refugio. Hay ocasiones en que reciben a ese menor y en pocas horas se presenta un tipo bien violento que, acompañado de un grupo que rodea el albergue, exige llevárselo, identificándose como su familiar y tienen que dejarlo ir.⁸²

Si bien es cierto que en muchos casos existe un riesgo latente como el descrito, también lo es que el Sistema DIF no se ha preocupado por establecer una política de atención que proteja y proporcione mayor seguridad a los “NNA de circuito”. Esto puede observarse a través de la respuesta dada por esta institución a una solicitud de información sobre estos NNA, que se le hizo a través del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) en julio de 2013, a la que se respondió en los términos siguientes:

La información solicitada es inexistente en los archivos de esta Dirección General, toda vez que, conforme a lo dispuesto por el artículo 29 del Estatuto Orgánico del Sistema Nacional del Desarrollo Integral de la Familia, las facultades que tiene encomendadas, entre otras son las de establecer, promover y ejecutar políticas y lineamientos así como programas y proyectos en materia de prevención y atención de riesgos sociales, así como problemáticas que afecten a la infancia y adolescencia en situación de vulnerabilidad, promover estudios e investigaciones sobre causas y efectos de la vulnerabilidad social que afecta a la infancia y adolescencia; e instrumentar programas y acciones del Organismo, orientados a la prevención de riesgos que enfrenten las niñas y niños en edad temprana, en énfasis en aspectos asistenciales y formativos. En este contexto, y en consecuencia, esta Unidad

⁸¹ La declaración fue hecha por la Oficial de Protección a la Infancia (OPI) del Instituto Nacional de Migración (INM), Patricia Fragosó, al diario *La Jornada*. La nota completa puede revisarse en <http://www.jornada.unam.mx/2012/12/29/politica/012n1pol>.

⁸² Pérez Silva, *La Jornada* (2012).

Administrativa, conforme a la normatividad vigente no está obligada a contar con la información solicitada, y por lo tanto, resulta imposible que la proporcione.⁸³

Existe una terrible y grave omisión, no sólo por la ausencia de información acerca de los NNA de circuito repatriados o atendidos en albergues, sino sobre todo porque el Sistema Federal DIF evade su responsabilidad para “instrumentar programas y acciones del Organismo, orientados a la prevención de riesgos que enfrenten las niñas y niños en edad temprana”, tal como lo dejan claro en la respuesta dada, a pesar de que ésa sea una de sus principales obligaciones como institución protectora de la niñez y la adolescencia.

VI. Consideraciones finales y retos

Los riesgos que corren los NNA en el proceso de repatriación se han incrementado con las políticas de deportación desarrolladas por el gobierno estadounidense. Se ha comprobado que una de las consecuencias es la separación familiar, que atenta contra el derecho a la unidad familiar. Asimismo, las repatriaciones laterales atentan contra la integridad y seguridad personal de los NNA, aumentando así el riesgo de ser colocados en fronteras inseguras y zonas desconocidas. Esta decisión resulta incongruente con las alertas de viaje emitidas en 2012 por el Gobierno de los Estados Unidos, a través de las cuales exhortó a sus ciudadanos de no visitar a varias entidades del territorio mexicano, enfatizando su preocupación por Coahuila, Tamaulipas.⁸⁴ Los riesgos que podrían enfrentar los NNA en esos mismos territorios no son tomados en consideración para evaluar una medida alternativa a la repatriación.

La comunicación entre las autoridades de los EEUU y México están orientadas hacia la repatriación expedita de NNA y no priorizan el interés superior del NNA. La ausencia de políticas y prácticas binacionales que incorporen o atiendan a los tratados internacionales de derechos humanos ponen a los NNA en riesgo de una futura explotación por bandas de criminales, traficantes de humanos y grupos de trata. Ello se realiza a través de mecanismos y prácticas de detención y deportación arbitrarias, contrarias al interés superior del niño y otros principios que deberían guiar estas prácticas.

Hasta el momento, el Estado mexicano no cuenta con políticas nacionales uniformes que regulen los derechos de los NNA migrantes sin compañía, o supervisen la responsabilidad de las diferentes agencias que asumen la custodia una vez que son repatriados. A fines de 2014, como se describió en la introducción de los capítulos referidos a México, se aprobó una ley de protección federal a NNA que elimina facultades al INM y prioriza la atención del Sistema Nacional DIF en la atención de la niñez migrante no acompañada, pero esta norma no ha entrado todavía en operatividad. Su reglamentación e implementación, a partir de 2015, podría ser una oportunidad para comenzar a acortar las brechas y reducir los déficits existentes en esta materia, prestando especialmente atención a los numerosos desafíos existentes en la frontera norte del país.

Por otra parte, en los casos en los que se dispone la expulsión de los padres de Estados Unidos, el gobierno estadounidense no garantiza el derecho a la vida familiar de los NNA migrantes

⁸³ Programa de Defensa e Incidencia Binacional (2013, julio). Solicitud al DIF por medio del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), mimeo. Fuente en archivo con los autores.

⁸⁴ PDIB (2013).

establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. A través de estas prácticas, así como de las repatriaciones de NNA no acompañados directamente en la frontera y sin considerar sus interés superior, tampoco se respetan las obligaciones asumidas a través de algunos tratados internacionales ratificados por dicho país, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención contra la Tortura, así como la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados.

Durante la deportación, y como resultado de la vigencia de los Programas 287(g) y Comunidades Seguras, se observa la falta de comunicación y homologación de procesos entre el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas y el Servicio de Protección Infantil. Por ello, los padres pierden la posibilidad de ejercer derechos como el de las visitas a sus hijos, y hasta de obtener asesoría legal adecuada mediante un abogado privado o con la asistencia del Consulado Mexicano. Sobre esta cuestión y sus consecuencias, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la detención de un padre o madre migrante no debe ser bajo ninguna circunstancia un factor para la pérdida de la custodia legal sobre sus hijos.⁸⁵ El capítulo 11 del Women's Refugee Commission explora este tema en detalle.

La Convención sobre los Derechos del Niño exige que la separación de padres e hijos esté regulada por la ley, que sea el resultado de un proceso respetuoso de las garantías fundamentales y asegure la intervención judicial. Asimismo, la causa de separación se debe justificar por la existencia de una violación de los derechos de ese NNA en el marco de la convivencia familiar. El derecho de los NNA a no ser separados de sus padres y el principio de unidad familiar deben recibir, en consecuencia, una estricta y elevada ponderación en el examen de la situación migratoria de los padres, en especial cuando se dispongan medidas como la expulsión.

Una vez que los NNA son repatriados, el Sistema Nacional DIF procura la reunificación familiar lo más pronto posible, sin llevar a cabo un minucioso análisis para evaluar si la reunificación se hace conforme al interés superior o, por el contrario, si ésta lo pondrá en un estado de mayor vulnerabilidad. Como resultado, los NNA que han huido de condiciones de explotación o abuso pueden encontrarse de regreso con las mismas circunstancias que los obligaron a migrar a través de la frontera. Tampoco se evalúa si sus vínculos familiares más cercanos residen—en realidad—en territorio estadounidense, por lo cual la reunificación familiar debería producirse allí, tal como sucede—incluso a pesar de sus limitaciones—con los NNA centroamericanos una vez que salen de los establecimientos del Departamento de Salud y Servicios Humanos.

Dado lo complejo del tema y como se comprueba por lo que a esta altura configura una “crisis de derechos humanos, humanitaria, de desarrollo humano y de refugiados”, la cual tiene un impacto de especial gravedad para los NNA en el contexto de la frontera México-Estados Unidos, resulta imprescindible la incorporación de un enfoque regional en el tratamiento que se dé a la migración y su impacto en los NNA. En este contexto, sobre todo debe tomarse en cuenta el derecho a la unidad familiar y el interés superior de los NNA. En ello se requiere que trabajen tanto el gobierno mexicano como país expulsor y de tránsito, junto al estadounidense como país

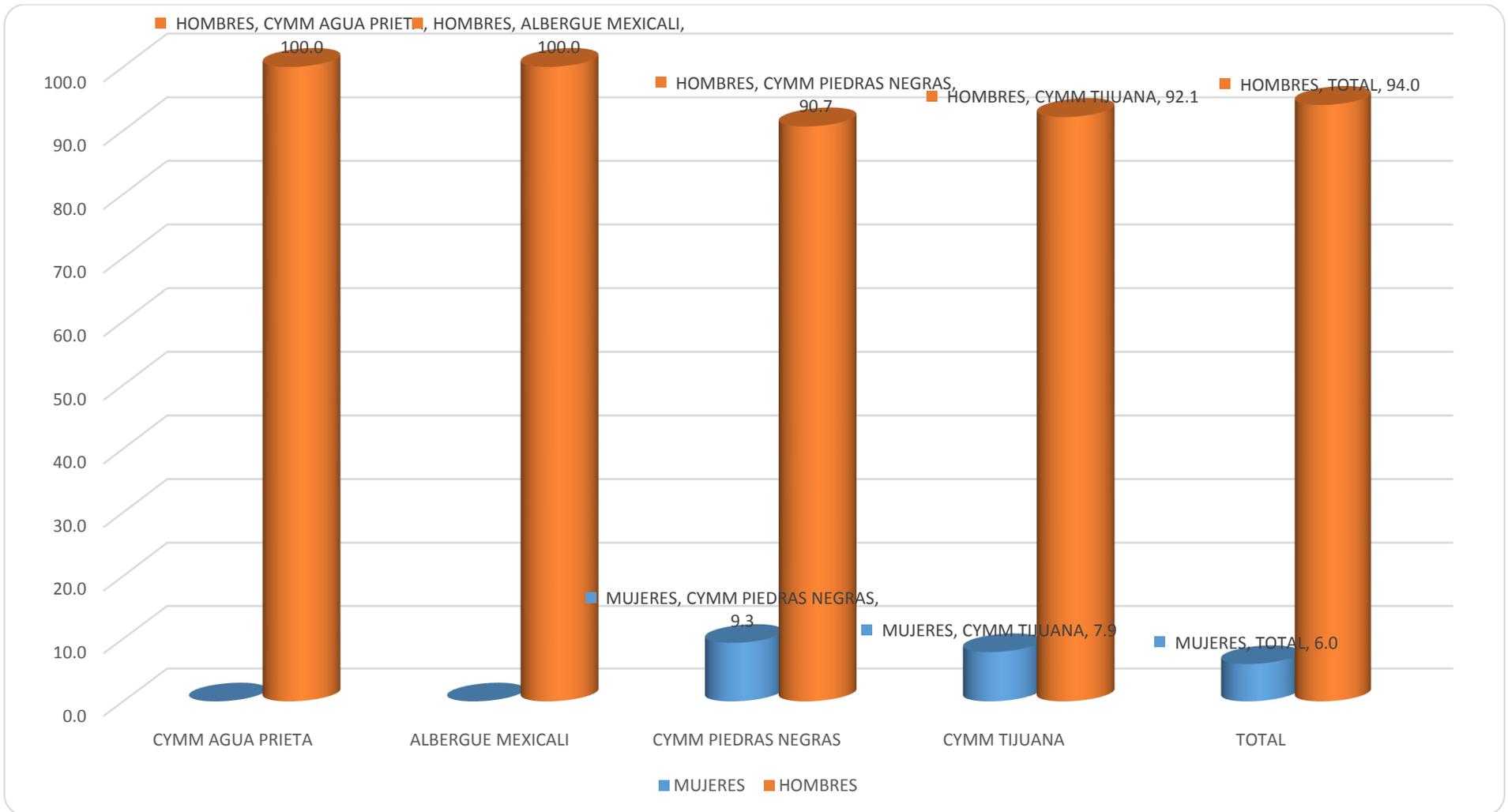
⁸⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2013, 30 de diciembre). Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/Informe-Migrantes-Mexico-2013.pdf>.

de destino, con la cooperación y la participación activa de los gobiernos centroamericanos y de las organizaciones civiles que trabajan el tema.

Todas las recomendaciones están incluidas al final de este libro. Para ver la versión completa de las recomendaciones, puede consultar <http://cgrs.uchastings.edu/Ninez-Migracion-DerechosHumanos>.

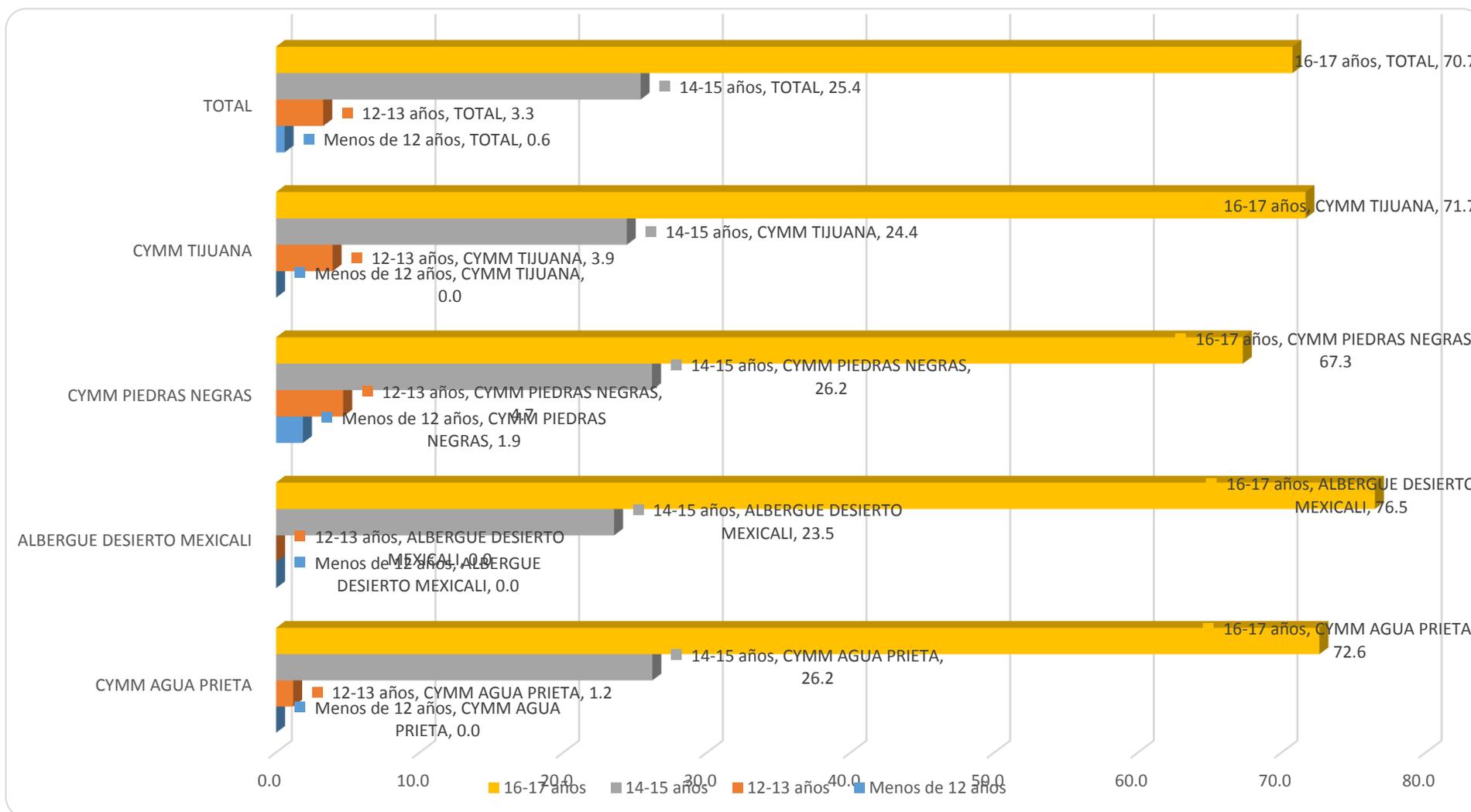
Gráfico 1

Diferenciación por sexo de los NNA atendidos por organizaciones civiles en cuatro ciudades de la Frontera Norte de México, durante septiembre y octubre de 2013.



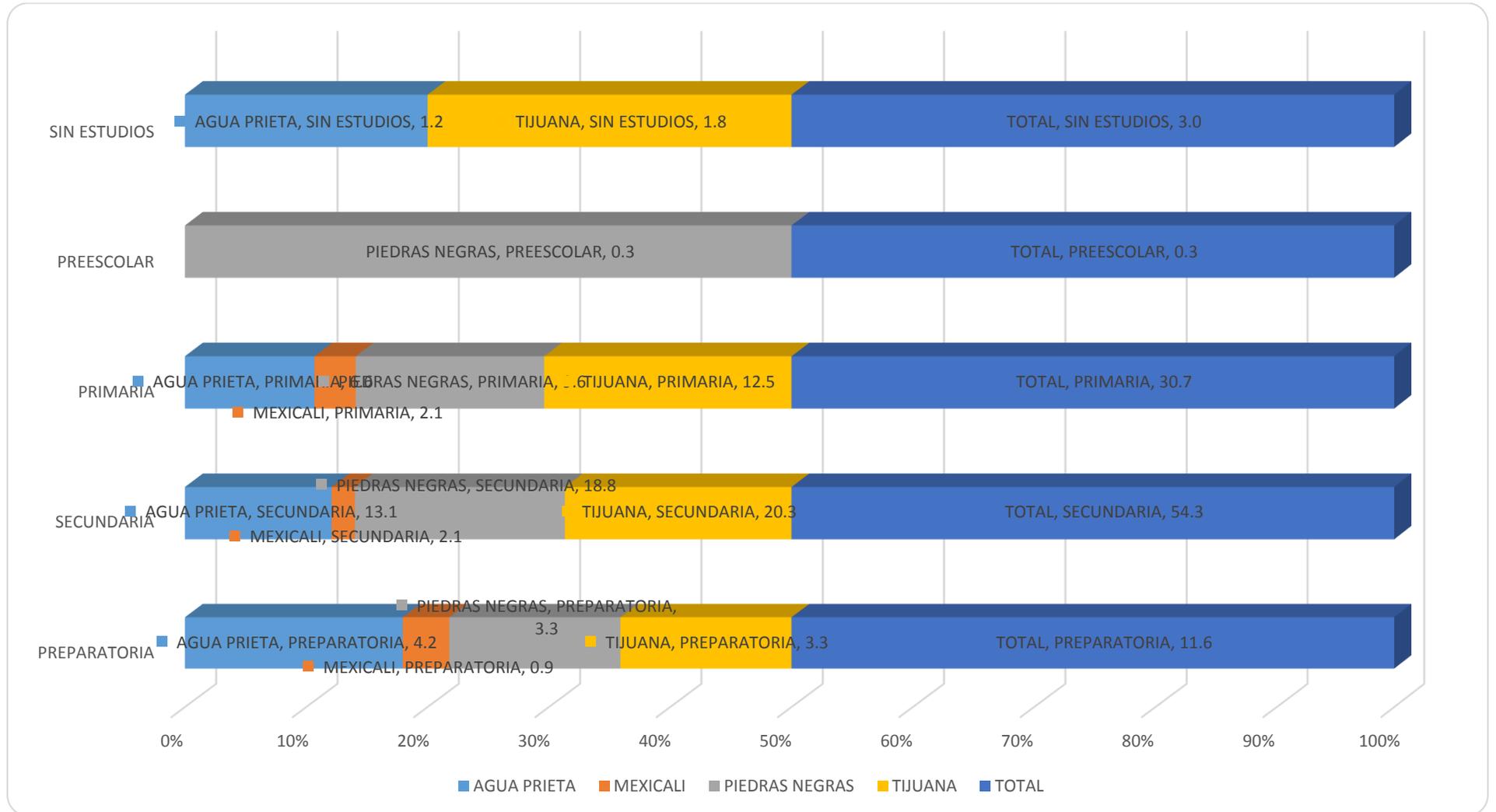
Fuente: Elaboración propia con datos de: Albergue del Desierto de Mexicali, Baja California y Casas YMCA para Menores Migrantes (CYMM) de Piedras Negras, Coahuila; Agua Prieta, Sonora; Tijuana, Baja California, Septiembre y Octubre de 2013. Nota: los datos están expresados en porcentajes.

Gráfico 2
Rangos de edad de los NNA atendidos por organizaciones civiles en cuatro ciudades de la Frontera Norte de México, durante septiembre y octubre de 2013



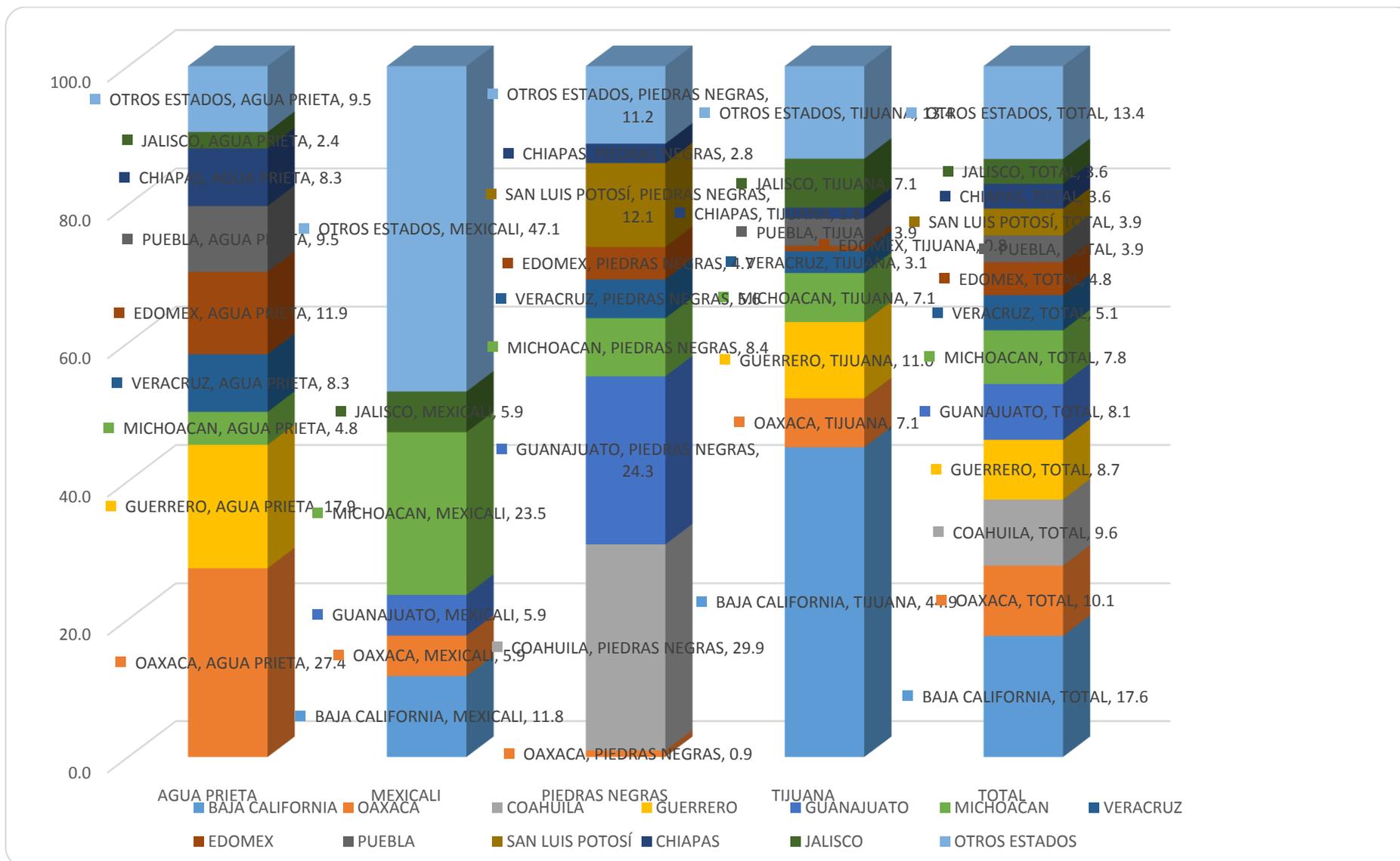
Fuente: Elaboración propia con datos de: Albergue del Desierto de Mexicali, Baja California y Casas YMCA para Menores Migrantes (CYMM) de Piedras Negras, Coahuila; Agua Prieta, Sonora; Tijuana, Baja California. Septiembre y Octubre de 2013. Nota: los datos están expresados en porcentajes.

Gráfica 3
Escolaridad de los NNA atendidos por organizaciones civiles en cuatro ciudades de la Frontera Norte de México durante septiembre y octubre de 2013.



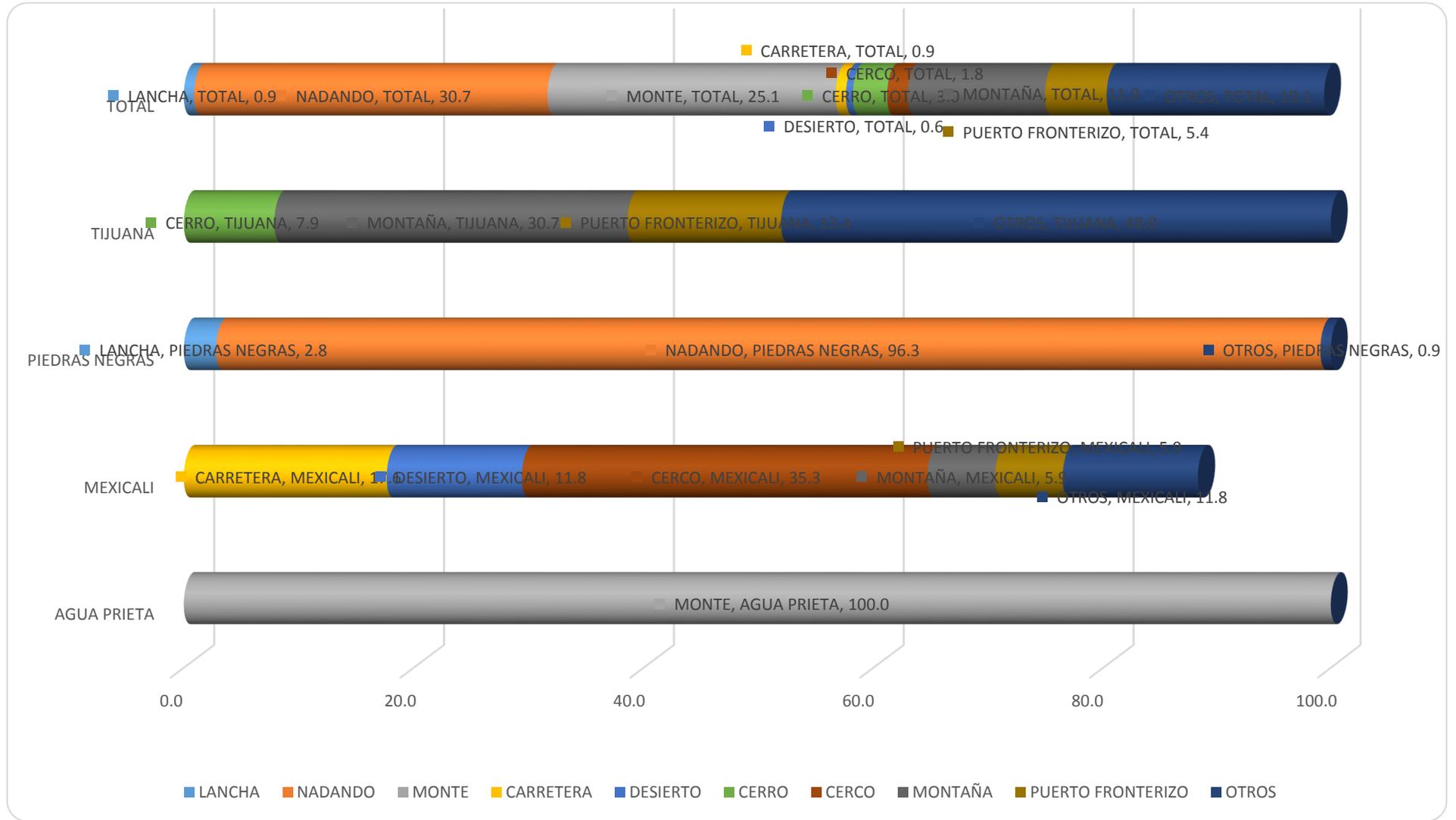
Fuente: Elaboración propia con datos de: Albergue del Desierto de Mexicali, Baja California y Casas YMCA para Menores (CYMM) de Piedras Negras, Coahuila; Agua Prieta, Sonora; Tijuana, Baja California. Septiembre y Octubre de 2013. Nota: los datos están expresados en porcentajes.

Gráfico 4
Principales entidades mexicanas de los NNA atendidos por cuatro organizaciones civiles en la Frontera Norte de México, durante septiembre y octubre de 2013.



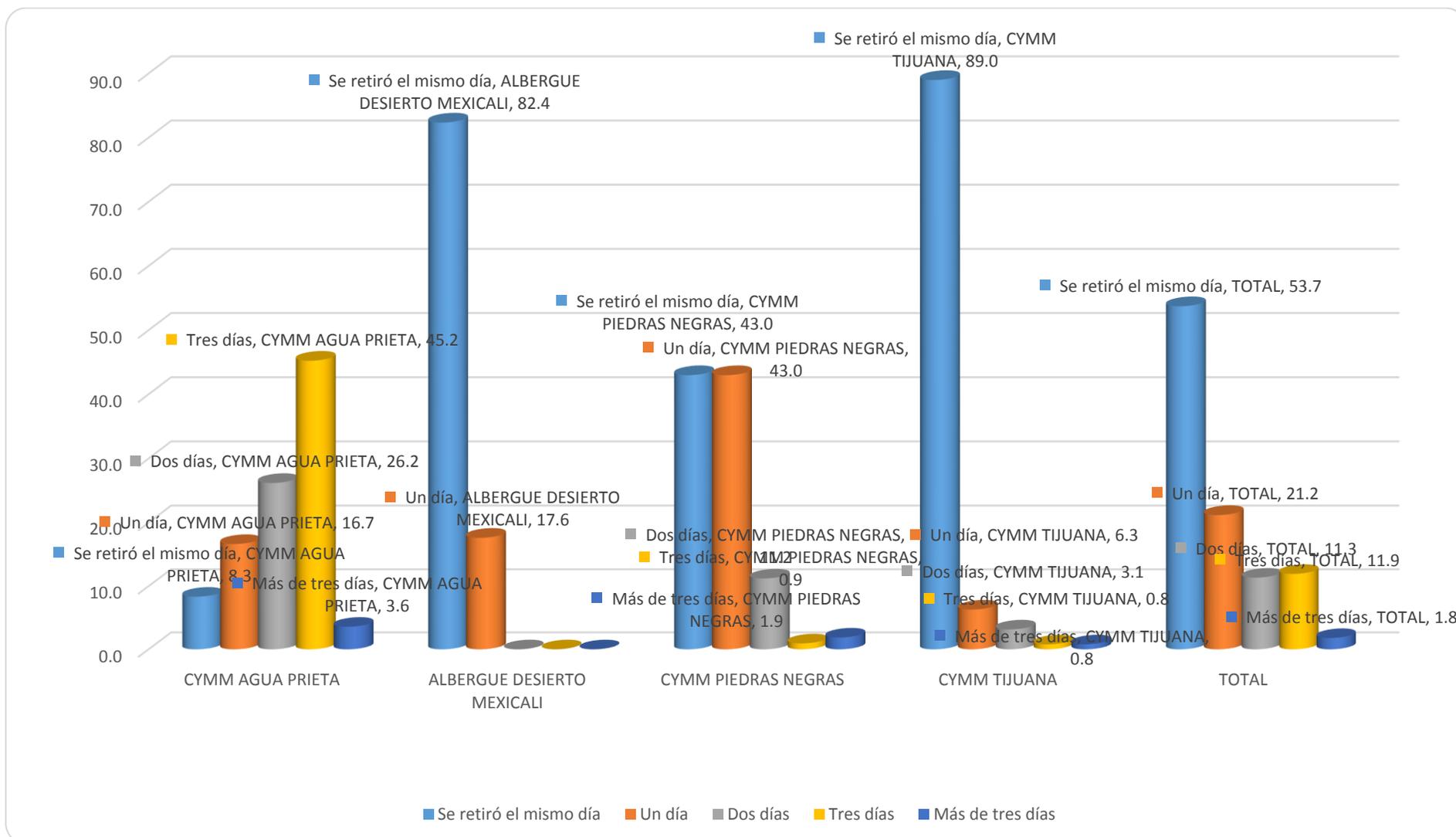
Fuente: Elaboración propia con datos de: Albergue del Desierto de Mexicali, Baja California y Casas YMCA para Menores (CYMM) de Piedras Negras, Coahuila; Agua Prieta, Sonora; Tijuana, Baja California. Septiembre y Octubre de 2013. Nota: los datos están expresados en porcentajes.

Gráfico 6
Lugar de cruce o donde fueron detenidos por la Border Patrol los NNA atendidos por organizaciones civiles en cuatro ciudades de la Frontera Norte de México, durante septiembre y octubre de 2013.



Fuente: Elaboración propia con datos de: Albergue del Desierto de Mexicali, Baja California y Casas YMCA para Menores (CYMM) de Piedras Negras, Coahuila; Agua Prieta, Sonora; Tijuana, Baja California. Septiembre y Octubre de 2013. Nota: los datos están expresados en porcentajes.

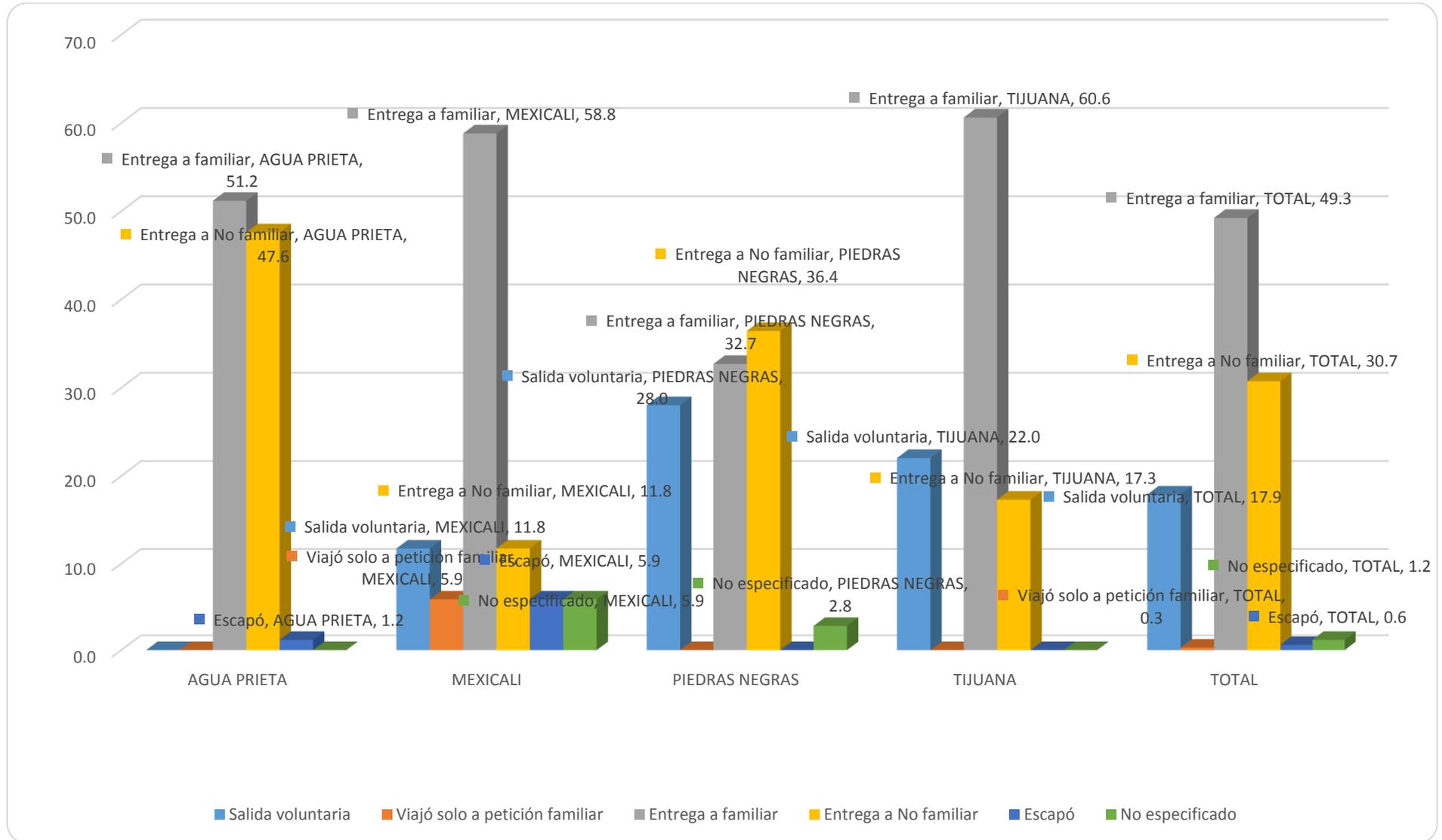
Gráfico 7
 Tiempo de estancia en los albergues de los NNA atendidos por organizaciones civiles en cuatro ciudades de la Frontera Norte de México, durante septiembre y octubre de 2013.



Fuente: Elaboración propia con datos de: Albergue del Desierto de Mexicali, Baja California y Casas YMCA para Menores (CYMM) de Piedras Negras, Coahuila; Agua Prieta, Sonora; Tijuana, Baja California. Septiembre y Octubre de 2013.

Nota: los datos están expresados en porcentajes.

Gráfico 8
Relación de parentesco de las personas que recibieron a los NNA a su salida de los albergues de organizaciones civiles en cuatro ciudades de la Frontera Norte de México, durante septiembre y octubre de 2013.



Fuente: Elaboración propia con datos de: Albergue del Desierto de Mexicali, Baja California y Casas YMCA para Menores (CYMM) de Piedras Negras, Coahuila; Agua Prieta, Sonora; Tijuana, Baja California. Septiembre y Octubre de 2013. Nota: los datos están expresados en porcentajes.

Capítulo 8 Introducción a los capítulos sobre niños en el contexto de la migración en Estados Unidos

Karen Musalo, Lisa Frydman, y Eunice Lee
Centro de Estudios sobre Género y Refugiados
Facultad de Derecho de la Universidad de California Hastings

I. Introducción

Un tratado fundamental de derechos humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) proclama: “Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado”.¹ La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) desarrolla los derechos dispuestos en el PIDCP y declara: “En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”.² Lamentablemente, estos principios no forman parte de la realidad de los niños migrantes en Estados Unidos. Estados Unidos ha firmado pero no ha ratificado la CDN, y no ha incorporado la norma sobre el interés superior del niño³ a las leyes y las políticas de inmigración relativas a los niños. Las políticas relativas a los niños afectados por la migración no se elaboran desde la perspectiva del bienestar de la infancia o los derechos humanos. En cambio, las preocupaciones de seguridad y los principios de aplicación de la ley, como la prevención del terrorismo y el freno de la inmigración irregular, son los factores determinantes del sistema de inmigración de Estados Unidos.

Las políticas y las decisiones sobre inmigración adoptadas en casos particulares se basan en las leyes nacionales de inmigración, no en las normas o las obligaciones internacionales.⁴ Incluso la

¹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), Artículo 24.1, 16 de diciembre de 1966, 999 U.N.T.S. 171. Ratificado por Estados Unidos en 1992.

² Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), Artículo 3, 20 de noviembre de 1989, 1577 U.N.T.S. 3. Estados Unidos firmó la CDN en 1995, pero no la ha ratificado. No obstante, Estados Unidos debe abstenerse de actos en virtud de los cuales se frustra su objeto o su fin. Véase la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Artículo 18(a), 23 de mayo de 1969, 1155 U.N.T.S. 331. Disponible en https://treaties.un.org/doc/Treaties/1986/03/19860321%2008-45%20AM/Ch_XXIII_03p.pdf.

³ El “interés superior” del niño es un principio fundamental del derecho sobre el bienestar de la infancia y se ha consagrado en el derecho internacional. El interés superior específico tiene que determinarse en función de cada niño, pero el Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas ha identificado ciertos factores a considerar para dicha determinación. Incluyen las opiniones del niño, los factores culturales, la preservación de la relación familiar, el cuidado, la protección y la seguridad del niño, el derecho a la salud y la situación de vulnerabilidad del niño. Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas, *Observación general No. 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)*, CRC/C/GC/14, párrafos 46-79. Disponible en http://www.unicef.cl/web/informes/derechos_nino/14.pdf.

⁴ Por ejemplo, cuando se han esgrimido argumentos relacionados con las leyes y las normas internacionales para fundamentar la interpretación o la aplicación de una norma federal sobre inmigración, los tribunales han respondido que la legislación y la jurisprudencia nacionales rigen la lectura y el fallo de un caso, y que, en el mejor de los casos, las leyes y las normas internacionales tienen carácter persuasivo. Véase por ejemplo *Guaylupo-Moya v. Gonzalez*, 423 F.3d 121, 135-136 (2d Cir. 2005) (“Si una ley establece claramente la intención del Congreso... los tribunales en

aplicación de la definición estadounidense de la condición de refugiado a las solicitudes individuales de asilo—derivadas de los esfuerzos de Estados Unidos de cumplir sus obligaciones en virtud del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados—se aleja a menudo de la interpretación internacional de esta condición. Si Estados Unidos se compromete seriamente a desarrollar una estrategia regional para los niños no acompañados y los niños en general en el contexto de la migración, tiene que considerar que la migración es una cuestión internacional de derechos humanos que requiere una solución basada en principios internacionales.

Este capítulo introductorio ofrece una descripción general de las dificultades a las que se enfrentan los niños afectados por la migración en el sistema de inmigración de Estados Unidos y el sistema de bienestar de la infancia. Comienza con un breve análisis de la historia del trato a los niños no acompañados en el sistema de inmigración, así como del trato a los solicitantes de asilo centroamericanos en Estados Unidos. A continuación aborda los avances logrados para los niños en el sistema de inmigración a lo largo de los últimos diez años, y trata brevemente los factores que influyen en la política migratoria de Estados Unidos. Le sigue una descripción general de los principales organismos federales involucrados en cuestiones relacionadas con la inmigración de niños. Concluye con un breve examen de la manera en que el sistema de bienestar de la infancia trata a los niños afectados por la migración.

II. Una breve historia de los niños en el contexto del sistema de inmigración de Estados Unidos

A. Aumento histórico del número de niños que llegan a Estados Unidos

Hasta los años recientes, cuando el número de niños no acompañados que entraron a Estados Unidos aumentó significativamente, estos niños estaban al margen del debate sobre inmigración en Estados Unidos. En el año fiscal 2011, se aprehendieron 16.056 niños no acompañados, lo que aumentó a 24.481 en el año fiscal 2012 y alcanzó los 38.833 en el año fiscal 2013.⁵⁶ En 2014, la cifra se disparó con la aprehensión de 68.631 niños no acompañados.⁷ En otras palabras, el número de niños no acompañados que llegan a Estados Unidos, como se refleja en las estadísticas de la Patrulla Fronteriza, se ha multiplicado por cuatro entre 2011 y 2014.

virtud del Artículo III... deben aplicar la intención del Congreso, independientemente de que la ley sea congruente el derecho internacional consuetudinario” (que cita *United States v. Yousef*, 327 F.3d 56 (2d Cir.) (per curiam), *cert. denied*, 540 U.S. 933, 124 S.Ct. 353, 157 L.Ed.2d 241 (2003)). Los tratados que no son inmediatamente efectivos, no disponen derechos independientes y aplicables a nivel particular; *INS v. Aguirre-Aguirre*, 526 U.S. 415, 428 (1999) (en el que se concluye que, aunque el Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ayuda a la interpretación, “no es vinculante para el Fiscal General, la Junta de Apelaciones de Inmigración (BIA) y los tribunales de Estados Unidos”).

⁵ Véase parte III de capítulo 1 por ACNUR.

⁶ Véase USBP. (2015). USBP Sector Profile – Fiscal Year 2014 (Oct. 1st through Sept. 30th). Disponible en <http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/USBP%20Stats%20FY2014%20sector%20profile.pdf>.

⁷ Véase Departamento de Salud y Servicios Humanos de Estados Unidos, Administración para Niños y Familias, Oficina de Reasentamiento de Refugiados. About Unaccompanied Children’s Services. Disponible en <http://www.acf.hhs.gov/programs/orr/programs/ucs/about#FAQs>. En 2014 fueron aprehendidos alrededor de 60.000 niños no acompañados, pero no todos los niños aprehendidos son sometidos a la custodia federal en Estados Unidos.

B. La política exterior de Estados Unidos en América Central

La historia de la política exterior estadounidense para América Central y de su trato a los solicitantes de asilo centroamericanos está inextricablemente ligada a las políticas de Estados Unidos respecto a los niños migrantes centroamericanos. A lo largo de la década de 1970 y 1980, y en el caso de Guatemala hasta bien entrados los noventa, las guerras civiles azotaron América Central y forzaron a millones de centroamericanos a buscar refugio en el exterior.⁸ Estados Unidos “negó sistemáticamente el asilo [a los guatemaltecos y salvadoreños] mientras la paranoia de la Guerra Fría respecto a los movimientos revolucionarios de América Central motivó que sucesivos gobiernos estadounidenses se aliaran con gobiernos militares represivos”.⁹ El gobierno de Reagan calificó a los refugiados salvadoreños y guatemaltecos de “migrantes económicos” y negó las violaciones, las desapariciones forzadas y los asesinatos que estaban ocurriendo en estos países, y como consecuencia rechazó casi el 100% de las solicitudes de asilo.¹⁰ Se coaccionó a muchos solicitantes de asilo para que aceptaran el “retorno voluntaria” a sus países sin informarles siquiera de su derecho a solicitar asilo.¹¹

En la década de 1980, algunos congresistas intentaron aprobar proyectos de ley para suspender la deportación de los salvadoreños que habían huido de la guerra civil, pero no lograron finalmente su objetivo. El Congreso decretó el Estado de Protección Temporal (TPS) en 1990 para ofrecer refugio a los ciudadanos de países que, de acuerdo con la designación del presidente, necesitaban protección temporal.¹² Alrededor de 280.000 hondureños, salvadoreños y nicaragüenses en Estados Unidos se han beneficiado del TPS¹³ que, sin embargo—como se examina en el capítulo 10—no llega a ofrecer el nivel de beneficios más esenciales de la protección de los refugiados, como una vía para permanecer en Estados Unidos y el derecho a la reunificación familiar. La herencia de esta historia parece vigente al menos con respecto a la baja tasa de concesiones de asilo para los centroamericanos que comparecen ante los jueces de inmigración.¹⁴

⁸ Véase Stinchcomb, D. y Hershberg, E. (noviembre de 2014). Unaccompanied Migrant Children from Central America: Context, Causes, and Responses, p. 10. Disponible en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2524001.

⁹ Unaccompanied Migrant Children from Central America: Context, Causes, and Responses, p. 10.

¹⁰ En 1984, solo se otorgó protección al 3% de los solicitantes de asilo salvadoreños y guatemaltecos. Véase Gzesh, S. (1 de abril de 2006). Central Americans and Asylum Policy in the Reagan Era. Disponible en <http://www.migrationpolicy.org/article/central-americans-and-asylum-policy-reagan-era>.

¹¹ Central Americans and Asylum Policy in the Reagan Era.

¹² Central Americans and Asylum Policy in the Reagan Era.

¹³ Unaccompanied Migrant Children from Central America: Context, Causes, and Responses, p. 11.

¹⁴ Unaccompanied Migrant Children from Central America: Context, Causes, and Responses, p. 32. En el que se observa que la tasa promedio de aprobación de solicitudes de asilo en los tribunales de inmigración fue del 53% en el año fiscal 2013, y que los jueces otorgaron asilo a tan solo el 1% de los centroamericanos que lo solicitaron ese mismo año.

C. El régimen del Servicio de Inmigración y Naturalización centrado en el control

Desde que el Congreso promulgó la primera ley destinada a resolver el problema de la migración irregular en Estados Unidos, La Ley de Reforma y Control de la Inmigración de 1986 (IRCA), “la inmigración ilegal y el control migratorio han sido el enfoque y la preocupación dominantes que han condicionado el diseño de políticas migratorias durante más de 25 años”.¹⁵ La ley propuso abordar el problema de la inmigración regularizando la situación de inmigrantes elegibles y prohibiendo simultáneamente la contratación de inmigrantes no autorizados y fortaleciendo el control de las fronteras. Este enfoque primordial en el control ha aumentado con el tiempo, debido a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 que hicieron que Estados Unidos confundiera las “medidas antiterroristas con el control migratorio”,¹⁶ como se explica con más detalle en el capítulo 10. Esta mentalidad de control migratorio afecta a las políticas tanto sobre niños como sobre adultos.

Antes de 2003, el antiguo Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) asumió la custodia legal y física de los niños no acompañados aprehendidos en la frontera o en el interior de Estados Unidos. El INS era un organismo masivo responsable tanto del control migratorio (detención y expulsión de inmigrantes irregulares) como de la concesión de beneficios migratorios a los inmigrantes elegibles; su departamento de control era responsable de los niños no acompañados. El INS ejercía tanto de tutor legal de los niños no acompañados bajo la custodia federal como de agente de su deportación. Los niños no acompañados ingresados en centros de detención del INS fueron sometidos a procesos de expulsión en los que tenían que defenderse por su cuenta contra un abogado del INS, que proponía su deportación. El INS contrató a organizaciones como Catholic Charities para que administraran sus centros de detención, pero los agentes del INS encargados de la deportación de menores mantuvieron una presencia regular en los centros—desdibujando las líneas entre las funciones de tutela y deportación. La información que proporcionaban los niños a los encargados de sus casos se remitía directamente al INS y se usaba contra los niños durante las audiencias para su expulsión (deportación).¹⁷ Los activistas criticaron las funciones contradictorias del INS, y alegaron que un organismo encargado de aplicar las leyes de control migratorio no era la institución adecuada para cuidar a niños no acompañados.¹⁸

¹⁵ Véase Meissner, D., Kerwin, D. M., Chishti, M. y Bergeron, C. (enero de 2013). *Immigration Enforcement in the United States: The Rise of A Formidable Machinery*, p. 1. Disponible en <http://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/enforcementpillars.pdf>.

¹⁶ Véase Rosenblum, M. R. (agosto de 2011). *US Immigration Policy Since 9/11: Understanding the Stalemate Over Comprehensive Immigration Reform*, p. 4. Disponible en <http://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/RMSG-post-9-11policy.pdf>.

¹⁷ Antes de la promulgación de la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad de los Inmigrantes de 1996 (IIRIRA), la ley de inmigración de Estados Unidos distinguía entre los inmigrantes “deportables”—aquellos inmigrantes que se encontraban físicamente dentro del territorio de Estados Unidos y podían ser deportados—y los inmigrantes “excluibles”—aquellos migrantes que intentaban entrar a Estados Unidos en un puerto de entrada o por una vía de entrada o salida y eran considerados inadmisibles. IIRIRA eliminó la distinción entre extranjeros “deportables” y “excluibles” y los procesos de “deportación” y “exclusión”, y adoptó en cambio el término “expulsable” para describir a todos los inmigrantes sujetos a deportación, y el término procesos de “expulsión” para describir los procesos legales por los que tienen que pasar todos los inmigrantes que pueden ser deportados. Aunque la ley de Estados Unidos emplea los términos técnicos “expulsión” y “procesos de expulsión”, estas expresiones son sinónimas de deportación y procesos de deportación.

¹⁸ Véase Human Rights Watch (abril de 1997). *Slipping Through the Cracks, Unaccompanied Children Detained by the U.S. Immigration and Naturalization Service*, p. 82. Disponible en <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/us974.pdf>; *An Overview of Asylum Policy: Hearing Before the*

Las políticas del INS respecto a la puesta en libertad eran restrictivas y punitivas. Un acuerdo judicial federal requirió que se asignara a los niños no acompañados a un “entorno con el mínimo de restricciones” mientras recurrían sus casos de deportación, e incluyó una lista de preferencias para su asignación que daban prioridad a su entrega a un familiar, un amigo o una agencia antes que la detención.¹⁹ Independientemente del acuerdo judicial, el modelo del INS se centraba en la detención. El INS entrega a los niños a progenitores, hermanas o hermanos, tías o tíos, abuelas o abuelos; pero rara vez a primos, amigos de la familia o agencias dispuestas a cuidar de ellos. La puesta en libertad llevaba meses y, en algunos casos, los niños pasaban más de un año detenidos por el servicio de inmigración.²⁰ El INS se aprovechaba de la vulnerabilidad de los niños y su separación de sus familias para obtener información de los niños acerca de familiares en situación migratoria irregular en Estados Unidos. La agencia también usaba a los niños no acompañados como cebo para aplicar las leyes de inmigración a sus familiares. Para la entrega de un niño se exigía a los familiares que se presentaran en persona al agente del INS encargado de la deportación de menores. Cuando lo hacían, algunos de estos agentes sometían a los padres a un proceso de deportación.²¹

Como consecuencia de la detención prolongada de muchos niños bajo la custodia del INS, los jueces de inmigración que presidían los casos de niños detenidos requirieron que presentaran sus reclamaciones durante la custodia. Los niños más afectados fueron los que tenían familia en Estados Unidos—que no tenían esencialmente ninguna esperanza de que los pusieran en libertad si no ganaban su caso—y los niños cuyos familiares estaban en situación irregular y no se atrevían a exponerse ellos mismos y sus familias al riesgo de que los deportaran si se encontraban con agentes del INS. Los niños puestos en libertad podían solicitar al tribunal que trasladara su caso a su nueva ciudad de residencia.

Los jueces de inmigración asignados a los casos de niños detenidos no contaban con una formación especializada. Algunos presidían casos de adultos detenidos durante todos los días, y no trataban a los niños detenidos de manera diferente a los adultos que comparecían normalmente ante ellos.²² Algunos de los jueces que presidían casos de niños detenidos solo aprobaban un porcentaje muy pequeño de todos los casos ante ellos, lo que significaba que, en algunos tribunales, los niños eran asignados a los jueces más restrictivos. No solo se asignaba a jueces inapropiados a casos de niños,

Subcomm. on Immigration of the S. Comm. on the Judiciary, 107th Cong. (2001) (testimonio de Wendy Young, Women’s Commission for Refugee Women and Children). Disponible en <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-107shrg77386/html/CHRG-107shrg77386.htm>.

¹⁹ *Stipulated Settlement Agreement, Flores v. Reno*, 17 de enero de 1997, disponible en https://www.aclu.org/files/pdfs/immigrants/flores_v_meese_agreement.pdf. La lista de preferencias para la entrega está encabezada por un progenitor, seguido de un tutor legal, un familiar adulto (hermano, hermana, tía, tío, abuela o abuelo), y finalmente los programas, las entidades o las personas designadas por los padres o aprobadas por el Gobierno federal.

²⁰ Véase Schmitt, E. (25 de junio de 2001). INS Both Jailor and Parent to Children Without a Nation. *New York Times – The Learning Network*. Disponible en http://www.nytimes.com/learning/teachers/featured_articles/20010625monday.html. (En el que se describe el caso de una niña nigeriana de ocho años recluida por el INS durante 13 meses).

²¹ Véase Florida Immigrant Advocacy Center (octubre de 2002). “I Running out of Hopely...” Profiles of Children in INS Detention in Florida, p. 5. Disponible en [http://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/aijustice/pages/269/attachments/original/1390426185/ChildrensReport\(pg1-25\).pdf?1390426185](http://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/aijustice/pages/269/attachments/original/1390426185/ChildrensReport(pg1-25).pdf?1390426185).

²² Véase “I Running out of Hopely...” Profiles of Children in INS Detention in Florida, p. 18.

sino que, en algunas partes del país, las audiencias se celebraban en salas en centros de detención de adultos, totalmente inadecuadas para los niños.²³ Para colmo de males, los niños no tenían derecho a un abogado en sus casos. Algunos niños se vieron obligados a representarse a sí mismos frente a un abogado experimentado del INS en los tribunales. Sus experiencias describen la imagen de un sistema diseñado para deportar a los niños, en lugar de protegerlos.²⁴ En general, se ordenaba la deportación o la devolución de los niños que perdían sus casos a sus países mediante órdenes de deportación, que tienen consecuencias migratorias a largo plazo.²⁵

Los activistas alegaron que este modelo orientado al control perjudicaba a los niños y no reconocía en absoluto su vulnerabilidad y sus necesidades singulares de protección. Algunos congresistas fueron persuadidos e introdujeron propuestas legislativas para cambiar el sistema para los niños no acompañados. Un proyecto de ley presentado en 2000, de nuevo en 2001 y varias veces más en años posteriores reclamaba la asignación de abogados para representar a los niños no acompañados en los procesos de expulsión y de tutores ad litem para defender su interés superior.²⁶ Aunque el proyecto de ley no se aprobó por su cuenta, entró en vigor como parte de la Ley de Reautorización de la Protección de las Víctimas de Trata (TVPRA) de 2008, una ley histórica que se analiza más adelante.

D. Avances para los niños en el sistema de inmigración de Estados Unidos

Entre 2002 y 2014, el proceso legislativo y la incidencia administrativa generaron cambios positivos para los niños en el sistema de inmigración. Muchos de estos avances fueron objeto de ataques como consecuencia de la afluencia de niños no acompañados en 2014.

1. Transferencia al Departamento de Salud y Servicios Humanos

En 2002, el Congreso aprobó la Ley de Seguridad Nacional para dedicar más recursos a la prevención del terrorismo y defender a Estados Unidos frente a los desastres naturales. El Congreso promulgó esta ley en respuesta a las afirmaciones de que el Gobierno de Estados Unidos podía haber prevenido, pero no previno los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. La Ley disolvió el INS y lo sustituyó por el Departamento de Seguridad Nacional (DHS), un organismo masivo compuesto por muchos suborganismos dedicados a prevenir el terrorismo, detener la inmigración irregular, otorgar beneficios migratorios y otras funciones. La Ley también modificó significativamente el régimen para los niños no acompañados y transfirió su cuidado y custodia del organismo de control migratorio al organismo encargado del bienestar de la infancia,

²³ Véase “I Running out of Hopely...” Profiles of Children in INS Detention in Florida, p. 18.

²⁴ Véase Bhabha, J. y Schmidt, S. (junio de 2006). Seeking Asylum Alone, Unaccompanied and Separated Children and Refugee Protection in the U.S., pp. 146-156, que incluye ejemplos y citas de niños en relación con sus experiencias difíciles y estresantes ante jueces de inmigración. Disponible en http://www.law.yale.edu/documents/pdf/Clinics/Seeking_Asylum_Alone_US_Report.pdf.

²⁵ El INS no quería aceptar la salida voluntaria, una forma de repatriación que no tienen consecuencias migratorias a largo plazo. La ley anterior, modificada en 2008, no disponía específicamente que el Gobierno pagaría la salida voluntaria de los niños y el INS se negó a aceptar esta opción.

²⁶ Véase Unaccompanied Alien Child Protection Act of 2000, S. 3117, 106th Cong. (1999-2000); Unaccompanied Alien Child Protection Act of 2001, S. 121, 107th Cong. (2001-2002); Unaccompanied Alien Child Protection Act of 2003, H.R. 3361, 108th Cong. (2003-2004); Unaccompanied Alien Child Protection Act of 2005, S. 119, 109th Cong. (2005-2006); Unaccompanied Alien Child Protection Act of 2007, S. 844, 110th Cong. (2007-2008).

el Departamento de Salud y Servicios Humanos (HHS) del Gobierno federal. Este cambio, que entró en vigor 2003, fue uno de los primeros reconocimientos importantes dentro del sistema de inmigración de Estados Unidos de que los niños deben ser tratados de manera diferente a los adultos. Sin embargo, el control sigue siendo el enfoque principal incluso en el tratamiento de los niños. En el capítulo 9 se examina el trato y la detención de niños migrantes bajo la custodia federal.

2. La Ley de Reautorización de la Protección de las Víctimas de Trata de 2008

En 2008, el Congreso aprobó la TVPRA,²⁷ una ley histórica basada en las mejoras adoptadas para los niños no acompañados en el marco de la Ley de Seguridad Nacional. Expandió el concepto del trato singular para los niños dentro de múltiples aspectos del sistema de inmigración, desde el momento de la aprehensión hasta las prácticas de repatriación a salvo para los niños que regresan.

La TVPRA incluye disposiciones tanto sustantivas como procesales acerca de las cuestiones que afectan a los niños. Promovió significativamente los derechos y el trato a los niños no acompañados en el sistema de inmigración de Estados Unidos, por ejemplo, al requerir que se considere el interés superior del niño en las decisiones del Gobierno sobre su asignación, aumentar el acceso a abogados, autorizar al Gobierno federal a que designe defensores de la causa de niños especialmente vulnerables y requerir que la repatriación sea una opción segura. Al mismo tiempo, existen deficiencias en ciertos aspectos de la legislación. Lo más importante es que la TVPRA no adopta el interés superior del niño como un criterio sustantivo para todas las políticas y decisiones que afectan a los niños inmigrantes. Distingue a los niños mexicanos (y canadienses) de los niños de otros países para fines del examen inicial y establece la posición por defecto de que los niños mexicanos (y canadienses) pueden y deben ser repatriados directamente desde la frontera, en lugar de darles la oportunidad de solicitar beneficios migratorios. Estas distinciones se analizan con mayor detalle en el capítulo 9. La TVPRA también se limita a los niños no acompañados: ninguna de sus disposiciones se ocupa de los niños inmigrantes que entran a Estados Unidos con sus familias, a pesar de que estos niños también requieren un trato especial en vista de su vulnerabilidad. A pesar de los avances de la TVPRA, Estados Unidos no ha aplicado totalmente algunas de sus disposiciones. Por ejemplo, el examen inadecuado de los niños mexicanos ha sido un problema crónico, y Estados Unidos aún no ha desarrollado mejores prácticas para asegurar la repatriación y la reintegración a salvo y sostenible de los niños migrantes no acompañados. Estos aspectos problemáticos se examinan en el capítulo 9 sobre detención y el capítulo 12 sobre repatriación y reintegración.

3. Mejoras administrativas

La incidencia con los organismos administrativos involucrados en casos de niños no acompañados también generó mejoras para estos niños en el sistema de inmigración de Estados Unidos. El Gobierno formó un grupo de trabajo interinstitucional sobre los niños no acompañados y separados que permitió un diálogo regular entre los activistas y las principales agencias encargadas de los

²⁷ William Wilberforce Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2008, Pub. L. No. 110-457. 122 Stat. 5076 (2008) (en adelante la “TVPRA de 2008”).

niños no acompañados.²⁸ La Oficina Ejecutiva de Revisión de Casos de Inmigración (EOIR), el organismo responsable de decidir los casos de personas en proceso de expulsión, emitió directrices sobre los casos de los niños, y pidió a los jueces que emplearán procedimientos que tuvieran en cuenta los intereses de los niños;²⁹ y la EOIR instituyó recientemente listados especiales de casos de niños en todos los tribunales de inmigración del país. Sin embargo, las políticas y los procedimientos establecidos en las directrices de la EOIR no tienen fuerza vinculante. Mientras tanto, el Servicio de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos (USCIS), el departamento del DHS encargado de decidir una serie de reclamaciones migratorias de niños, mejoró su capacitación sobre niños y las decisiones sobre sus casos.

III. Influencia de la política y la opinión pública sobre las políticas migratorias sobre niños

A. Política

La política estadounidense, o la batalla constante entre demócratas y republicanos, los dos partidos que optan a la presidencia y el control del Congreso, es un factor importante que determina la política migratoria. Por ejemplo, desde 2007, los republicanos en el Congreso han bloqueado alrededor de 500 propuestas legislativas apoyadas por el Presidente Obama.³⁰ Los inmigrantes, entre ellos los niños, han pagado el precio. Aunque el Senado introdujo y aprobó un proyecto de ley de reforma migratoria con apoyo de ambos partidos en 2013, los republicanos en la Cámara de Representantes se negaron a adoptar medidas sobre la reforma integral. El fracaso de la reforma migratoria federal ha hecho que algunos estados introduzcan y en algunos casos promulguen medidas contra los inmigrantes, como la infame ley SB 1070 de Arizona,³¹ que restringe los derechos de los inmigrantes a servicios y permite que los agentes estatales encargados de hacer cumplir la ley exijan una prueba de su situación migratoria a personas que consideran que están en el país sin autorización—una política que ha generado y a menudo fomentado la proliferación del control basado en motivos raciales de latinos, asiáticos-americanos y otros grupos.³²

²⁸ Véase Center for Gender & Refugee Studies y Kids In Need of Defense (febrero de 2014). Un camino arriesgado: Niños, niñas y adolescentes migrantes navegando el sistema de inmigración de los Estados Unidos, p. 81.

Disponible en <http://cgrs.uchastings.edu/our-work/treacherous-journey> (en adelante “Un camino arriesgado”).

²⁹ Véase Neal, D. L. (22 de mayo de 2007). Operating Policies and Procedures Memorandum 07-01: Guidelines for Immigration Court Cases Involving Unaccompanied Alien Children. Disponible en <http://www.justice.gov/eoir/efoia/ocij/oppm07/07-01.pdf>.

³⁰ Véase Topaz, J. (8 de mayo de 2014). President Obama: Republicans Blocked 500 Bills. *Politico*. Disponible en <http://www.politico.com/story/2014/05/republicans-legislation-obama-dccc-event-106481.html>.

³¹ El Tribunal Supremo de Estados Unidos revocó algunas disposiciones de la ley de Arizona, pero confirmó la disposición que requiere a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que determinen la situación migratoria de una persona detenida o arrestada, o cuando el funcionario tenga una “sospecha razonable” de que dicha persona se encuentra en Estados Unidos sin autorización. Véase Liptak, A. (25 de junio de 2012). Blocking Parts of Arizona Law, Justices Allow Its Centerpiece. *The New York Times*. Disponible en <http://www.nytimes.com/2012/06/26/us/supreme-court-rejects-part-of-arizona-immigration-law.html?pagewanted=all& r=0>.

³² Véase Gordon, I. & Raja, T. (marzo/abril 2012). 164 Anti-Immigration Laws Passed Since 2010? A MoJo Analysis. *Mother Jones*. Disponible en <http://www.motherjones.com/politics/2012/03/anti-immigration-law-database>; Anti-Illegal Immigration Laws in States (22 de abril de 2012). *The New York Times*. Disponible en <http://www.nytimes.com/interactive/2012/04/22/us/anti-illegal-immigration-laws-in-states.html>. Algunos estados han promulgado leyes positivas, que permiten a los inmigrantes obtener una licencia de manejar o una tarjeta de identidad, independientemente de su situación migratoria.

Los niños migrantes no acompañados y las familias migrantes fueron las víctimas desafortunadas de la confrontación partidista por la oleada de cruces de la frontera durante la primavera y el verano de 2014. El Presidente Obama solicitó fondos complementarios de emergencia para atender a los niños no acompañados. El Senado, liderado por los demócratas, aprobó un proyecto de ley que proporcionaba estos fondos. Por su parte, la Cámara de Representantes, controlada por los republicanos, aprobó un proyecto de ley que proporcionaba algunos fondos complementarios, a cambio del alto precio de eliminar ciertas disposiciones esenciales de la TVPRA e impedir que el Presidente Obama ofreciera beneficios administrativos a los 11 millones de migrantes en situación irregular en Estados Unidos.³³ Ante la presión del Congreso, el Gobierno de Obama instituyó medidas centradas en la deportación de niños no acompañados y familias con el objetivo de disuadir estos flujos migratorios en el futuro. Estas medidas, así como las medidas recientes adoptadas por el Congreso, se examinan con mayor detalle en el capítulo 10.

B. Opinión pública

La opinión pública también influye de manera importante en la política migratoria de Estados Unidos, lo que incluye el tratamiento de los niños migrantes. La inmigración es una cuestión muy controvertida en Estados Unidos, con opiniones que acusan a los “extranjeros ilegales” de quitar empleos a los estadounidenses, usar los recursos de las escuelas y los hospitales a cuenta de los contribuyentes, negarse a aprender o hablar inglés y cometer crímenes que ponen en peligro sus comunidades.³⁴ Estas alegaciones se extienden a la opinión pública sobre los niños no acompañados. Por ejemplo, en julio de 2014, el movimiento anti inmigrante organizó protestas que recibieron mucha notoriedad y cobertura mediática contra la llegada de niños no acompañados a comunidades locales. Estos niños, que forman parte de la afluencia de niños y familias a la frontera, fueron enviados a diversas ciudades y municipios de todo Estados Unidos después de su procesamiento por las autoridades de inmigración.³⁵ Los defensores de los derechos de los inmigrantes, los derechos del niño y los derechos humanos en Estados Unidos también han manifestado abiertamente sus demandas de un sistema humano para los niños y las familias migrantes, así como los adultos migrantes. Han reclamado políticas para la reunificación familiar y la reforma integral de la inmigración, y han instado al Gobierno de Estados Unidos a que proteja, y no deporta, a los niños no acompañados y las familias que llegaron como parte de la “oleada” de 2014.³⁶

³³ Véase Sakuma, A. (2 de agosto de 2014). House Passes \$694 Million Border Bill. *MSNBC*. Disponible en <http://www.msnbc.com/msnbc/house-republicans-attempt-second-shot-border-bill>.

³⁴ Véase, por ejemplo, Federation for American Immigration Reform (marzo de 2013). *Illegal Aliens Taking U.S. Jobs* (2013). Disponible en <http://www.fairus.org/issue/illegal-aliens-taking-u-s-jobs>; Mass, W. (1 de abril de 2014). Obama Administration Releases 68,000 Illegal Immigrant Criminals. *The New American*. Disponible en <http://www.thenewamerican.com/usnews/immigration/item/17963-obama-administration-releases-68-000-illegal-immigrant-criminals>; Hayes, B. (13 de marzo de 2014). ‘Anchor Baby’ Outrage: Americans Pay BILLIONS for Illegal Alien Births (Video). *Top Right News*. Disponible en <http://toprightnews.com/?p=1333>.

³⁵ Véase, por ejemplo, Johnson, M. A. (15 de julio de 2014). Arizona Residents Protest Arrival of Undocumented Immigrant Children. *NBC News*. Disponible en <http://www.nbcnews.com/storyline/immigration-border-crisis/arizona-residents-protest-arrival-undocumented-immigrant-children-n155941>; Martínez, M. y Yan, H. (3 de julio de 2014). Showdown: California Town Turns Away Buses of Detained Immigrants. *CNN*. Disponible en <http://www.cnn.com/2014/07/02/us/california-immigrant-transfers/>.

³⁶ Véase, por ejemplo, Hebrew Immigrant Aid Society (8 de julio de 2014). Jewish Organizations Call on U.S. Government to Protect Unaccompanied Immigrant Children and Refugees. Disponible en <http://www.hias.org/jewish-organizations-call-us-government-protect-unaccompanied-children-and-refugees>; Price,

IV. Deficiencias restantes para los niños en el sistema de inmigración de Estados Unidos

A pesar de los avances logrados para los niños en el sistema de inmigración de Estados Unidos, siguen existiendo deficiencias graves. Estas deficiencias van del examen defectuoso por parte de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP) de los niños inmigrantes a las repatriaciones de niños con posibles reclamaciones de socorro y/o sin un cuidador que los reciba a salvo en su país de origen. Una de las principales deficiencias es el hecho de que Estados Unidos no aplica una estrategia basada en los derechos de los migrantes—ya sean niños o adultos. Estados Unidos no requiere que todos los procedimientos existentes para los niños dentro del sistema de inmigración y todas las decisiones respecto a su asignación, beneficios migratorios y repatriación se basen en el interés superior del niño. En ausencia de un criterio sobre el interés superior, los niños están expuestos a ser repatriados a una situación peligrosa y sufrir las consecuencias de otras decisiones perjudiciales para su bienestar.

Un fallo especialmente alarmante del sistema de inmigración de Estados Unidos que tiene consecuencias terribles para los niños migrantes es el uso de la expulsión acelerada de familias migrantes. La expulsión acelerada permite la deportación sumaria de solicitantes de ingreso en Estados Unidos aprehendidos en la frontera o cerca de ella, que no expresan un temor a la persecución o se considera que no tienen un “temor creíble” a la persecución. Muchos migrantes expulsados mediante estos procedimientos acelerados nunca tienen oportunidad de comparecer ante un juez antes de su expulsión. A diferencia de los niños migrantes no acompañados, cuyo proceso de examen está regido por la TVPRA, los niños que llegan con sus familias son objeto de expulsión acelerada, como se explica en el capítulo 9. Como política, la expulsión acelerada amenaza con retornar a los refugiados a situaciones de persecución, en contravención del principio internacional y nacional de la no devolución.³⁷ En la práctica, la CBP ha retornado a los migrantes centroamericanos—incluso a familias con niños—a situaciones de persecución en el marco del sistema de expulsión acelerada, a menudo sin examinar a los niños por separado para comprobar si existe un temor o riesgo de persecución.³⁸ La violación flagrante del principio de la no

C. (31 de julio de 2014). L.A. City Council Members Call for the Humane Treatment of Unaccompanied Minors and Consideration of their Status as Refugees. Disponible en <http://www.the-new-ninth.com/la-city-councilmembers-call-for-the-humane-treatment-of-unaccompanied-minors-and-the-consideration-of-their-status-as-refugees>.

³⁷ La expulsión acelerada es un proceso que conlleva que la CBP compruebe si los solicitantes de admisión tienen temor a la persecución. Si el solicitante no expresa un temor a la persecución, se ordena inmediatamente su expulsión dentro del proceso de deportación acelerada. Si el solicitante expresa un temor a la persecución, se requiere técnicamente que sea remitido a un proceso de examen más profundo de su caso, en el que un agente especializado en asilo lo entrevista para determinar si su temor a la persecución es creíble. Cuando se concluye que un solicitante tiene un temor creíble, se convoca una audiencia de asilo ante un juez de inmigración. Cuando se concluye que no existe un temor creíble, el solicitante puede reclamar el examen de un juez de inmigración. Si el juez confirma la determinación de que no existe un temor creíble a la persecución, el solicitante es expulsado sin ningún recurso adicional. Véase INA §235(a), (b), 8 U.S.C.A. § 1225(a), (b) (West). Laplante, L. J. (1999). Expedited Removal at U.S. Borders: A World Without a Constitution. *New York University Review of Law and Social Change*. 25 N.Y.U Rev. L. & Soc. Change 213 (1999).

³⁸ Véase Civil Rights Complaint filed with the DHS Office of Civil Rights and Civil Liberties and the Office of the Inspector General titled, “Inadequate U.S. Customs and Border Protection (CBP) screening practices block individuals fleeing persecution from access to the asylum process” (13 de noviembre de 2014). Disponible en <http://immigrantjustice.org/sites/immigrantjustice.org/files/images/Right%20to%20Asylum%20-%20CRCL%20Complaint%20Cover%20Letter%20-%2011.13.14%20FINAL%20PUBLIC.pdf>.

devolución por Estados Unidos demuestra que valora el control migratorio por encima del bienestar de los niños y la protección de los refugiados.

El derecho a un abogado para representar a los niños en los procesos de inmigración y a un defensor de su causa (o tutor) para defender el interés superior de los niños no acompañados también están manifiestamente ausentes en el sistema de inmigración de Estados Unidos. Aunque la Oficina de Reasentamiento de Refugiados (ORR) y la EOIR han adoptado recientemente una medida importante de asignación de fondos para la representación legal de niños y adolescentes migrantes no acompañados, como se explica en el capítulo 10, estas iniciativas no sustituyen el derecho legal a un abogado para *todos* los niños migrantes. La ORR también ha anunciado una iniciativa para asignar defensores de la causa de los niños en un mayor número de casos. Aunque se trata de un avance positivo, no beneficiará a la mayoría de los niños no acompañados.

En términos de beneficios migratorios, parece que se ha dado un papel secundario a los niños y los adolescentes migrantes. La mayoría de los tipos de beneficios se redactaron para adultos, tienen estrictos requisitos de elegibilidad difíciles de demostrar y no requieren un análisis que tenga en cuenta los intereses de los niños. En el capítulo 10 se examinan en detalle estas deficiencias en los beneficios. El Gobierno de Estados Unidos tiene la obligación de emitir reglamentos en relación con las solicitudes sustantivas de beneficios de los niños no acompañados (y los procedimientos correspondientes), pero no se han emitido y, cuando se emitan, se limitarán a los niños no acompañados, y no a todos los niños solicitantes.³⁹

Los niños que han sido dejados atrás en sus países por su padres que han emigrado sufren, al igual que los niños en Estados Unidos, las consecuencias de las políticas deficientes de reunificación familiar. Las políticas de reunificación familiar no crean suficientes alternativas para mantener juntos a niños, padres y hermanos, y permitir que los niños dejados atrás en sus países se reúnan con su familia en Estados Unidos. La falta de políticas de reunificación familiar provoca la migración irregular de algunos niños y adultos, y tienen como consecuencia que unos miembros de la familia se encuentren en situación regular y otros no. Las familias con diversas condiciones migratorias sufren terribles consecuencias cuando son separadas debido a las políticas de control migratorio que llevan a la detención y/o la deportación. Como se explica en el capítulo 11, tanto la separación de las familias como la diversidad de condiciones dentro de las familias tienen importantes consecuencias negativas para los niños y las familias migrantes.

V. Niños afectados por la migración y el sistema de bienestar de la infancia

Los niños afectados por la migración—ya sean migrantes o se encuentren en situación regular, pero viviendo con familiares en diversas condiciones migratorias—también se enfrentan a obstáculos significativos fuera del sistema de inmigración. En concreto, tiene más probabilidades de vivir en condiciones de pobreza y en “viviendas precarias”, sufrir un peor estado de salud,

El USCIS realiza “entrevistas para determinar el temor creíble” en las que decide si el solicitante de asilo que ha llegado al país ha demostrado la credibilidad de su temor a la persecución. En 2014, el USCIS restringió el criterio para demostrar la credibilidad del temor a la persecución, y la aplicación de este nuevo criterio ha provocado también la expulsión sumaria de familias migrantes a sus países de origen. Véase Letter to President Obama from faith based, human rights, immigrant rights, domestic violence, and refugee assistance organizations (20 de noviembre de 2014). Disponible en <http://www.humanrightsfirst.org/sites/default/files/Letter-Pres-Asylum.pdf>.

³⁹ Véase TVPRA de 2008, párrafo 235(d)(8).

carecer de acceso a atención sanitaria y alcanzar un “nivel educativo inferior” que los niños nacidos en familias nativas.⁴⁰ Algunas de estas dificultades son el producto de leyes federales que restringen ciertos beneficios a los ciudadanos y los residentes permanentes legales en Estados Unidos, que hayan residido legalmente durante al menos cinco años. Los migrantes en situación irregular y las personas que hayan sido residentes permanentes legales durante menos de cinco años no tienen derecho a asistencia financiera federal—como cupones de alimentos, asistencia temporal para familias necesitadas e ingresos de la seguridad social—ni a atención sanitaria federal, como asistencia médica (Medicaid) no urgente para familias de bajos ingresos y el plan federal de atención sanitaria del Presidente Obama, conocido como “Obamacare”.⁴¹ Los estados y los condados pueden ofrecer, y en muchos casos ofrecen algunos de los tipos de beneficios antes señalados a los migrantes y residentes permanentes, que no tienen derecho a ellos en virtud de las leyes federales. No obstante, no todos los estados han intervenido para cubrir el vacío, y los que lo han hecho solo cubren parcialmente las necesidades, debido a las carencias presupuestarias.⁴² Aunque las leyes federales disponen el derecho de los niños migrantes a educación pública, independientemente de su situación migratoria, tanto los niños migrantes como los hijos ciudadanos de Estados Unidos de migrantes se enfrentan a obstáculos para matricularse en la escuela.⁴³

Los niños afectados por la migración también experimentan obstáculos singulares con respecto al sistema de bienestar de la infancia. El Gobierno federal ha desempeñado históricamente un papel importante en el desarrollo de una política nacional para el bienestar de la infancia y ha influido en la creación y la ejecución de leyes estatales sobre bienestar de la infancia. El HHS, la agencia responsable del cuidado y la custodia de los niños no acompañados aprehendidos por agentes de inmigración, es el organismo encargado del bienestar de la infancia. El Gobierno federal otorga fondos a los estados para ayudar a costear el sistema de bienestar de la infancia, unos fondos que dependen del cumplimiento de las normas federales por parte de los estados. Aunque el Gobierno federal contribuye de manera importante al sistema de bienestar de la infancia de Estados Unidos, los estados tienen competencia sobre este sistema, lo que significa que se promulgan leyes sobre bienestar de la infancia a nivel estatal que difieren en cada estado.⁴⁴ Los gobiernos locales de los condados ejecutan las leyes estatales sobre bienestar de la infancia. Algunos condados se han resistido a ingresar a los niños migrantes en el sistema de bienestar de la infancia; otros carecen de servicios culturalmente o lingüísticamente adecuados para los niños inmigrantes o los padres atrapados en el sistema de bienestar de la infancia.

⁴⁰ Véase American Academy of Pediatrics, Council on Community Pediatrics (6 de mayo de 2014). Policy Statement, Providing Care for Immigrant, Migrant, and Border Children. *Pediatrics*, 131(6), e2028-e2034. Disponible en <http://pediatrics.aappublications.org/content/131/6/e2028.full>

⁴¹ Véase National Immigration Law Center, Broder, T. y Blazer, J. (octubre de 2011). Overview of Immigrant Eligibility for Federal Programs. Disponible en <http://www.nilc.org/overview-immeligfedprograms.html>.

⁴² Overview of Immigrant Eligibility for Federal Programs.

⁴³ Véase Barkoukis, L. (8 de mayo de 2014). Obama Admin to Public Schools: You Must Enroll Children of Illegal Immigrants. *Townhall.com*. Disponible en <http://townhall.com/tipsheet/leahbarkoukis/2014/05/08/obama-admin-says-schools-cant-favor-citizens-over-illegal-immigrants-n1835362> (en el que se señala que, en respuesta a las denuncias de que algunos distritos escolares estaban negándose a matricular a niños en escuelas, el Fiscal General de Estados Unidos Holder y el Secretario de Educación emitió directrices en las que se aclaró que, en virtud de las leyes federales, los distritos escolares tienen que matricular a los niños migrantes y los niños con padres migrantes).

⁴⁴ Por ejemplo, los estados tienen diferentes definiciones de la “desatención” o pueden contar con diferentes motivos para quitar la custodia de un niño a sus progenitores y someterlo a la tutela del estado.

La principal ley federal que influye en las leyes estatales sobre bienestar de la infancia es la Ley de Prevención y Tratamiento del Abuso de Menores (CAPTA).⁴⁵ La CAPTA, promulgada por primera vez en 1974, y reautorizada y ampliada a lo largo del tiempo, financia la investigación sobre el abuso y la desatención de los niños. La CAPTA creó requisitos de presentación de informes para los casos de abuso y desatención de niños, y requirió que los estados designen a tutores ad litem para representar el interés superior de los niños en los procesos jurídicos estatales sobre dependencia (bienestar infantil).⁴⁶ Uno de los logros de la CAPTA fue establecer ciertas normas mínimas para el bienestar de la infancia. Los estados pueden decidir adoptar criterios superiores, pero no pueden disminuir el nivel sin perder la elegibilidad para fondos federales.⁴⁷ Por ejemplo, la CAPTA dispone que el término abuso infantil incluye “la muerte, los daños físicos o emocionales graves, el abuso o la explotación sexual o un acto o falta de acto que conlleve un riesgo inminente de daño grave”.⁴⁸ Los estados pueden tener una definición más estricta, pero, por ejemplo, no pueden negarse a incluir el grave daño emocional en la definición del abuso infantil.

La CAPTA también requiere la suspensión acelerada de los derechos parentales en ciertas situaciones, por ejemplo, el abandono de un bebé o las lesiones corporales graves a un niño.⁴⁹ Además de la CAPTA, la Ley sobre Adopción y Familias Seguras (AFSA) de 1997 desarrolló un mecanismo para rendición de cuentas a nivel federal acerca del cumplimiento por parte de los estados de las metas del sistema federal de bienestar de la infancia.⁵⁰ Ciertos fondos federales están asignados a los sistemas estatales de bienestar de la infancia, con el objetivo de promover las prioridades estatales sobre bienestar de la infancia. Estos fondos financian programas a nivel de estados y condados para mantener a las familias juntas, con el fin de no tener que sacar a los niños de sus hogares, y garantizar un cuidado seguro fuera del hogar para los niños separados de sus familias.⁵¹

Dado que los gobiernos de los condados son los encargados de aplicar el sistema de bienestar de la infancia, la cultura, las finanzas o la riqueza de cada condado repercuten sobre las prácticas de bienestar de los niños. Como consecuencia, los niños inmigrantes de algunos condados se enfrentan a obstáculos significativos para participar en el sistema de bienestar para la infancia, y tanto ellos como sus familias se enfrentan a dificultades una vez que ingresan en el sistema de

⁴⁵ The Child Abuse Prevention and Treatment Act (CAPTA) of 1974, P.L. 93-247(1974); 42 U.S.C.A. §5106 (West).

⁴⁶ Véase National Child Abuse and Neglect Training and Publications Project, U.S. Department of Health and Human Services, Children’s Bureau (2014). The Child Abuse Prevention and Treatment Act: 40 Years of Safeguarding America’s Children. Disponible en <http://www.pal-tech.com/web/NCCAN/files/CAPTA40yrs508.pdf>.

⁴⁷ Child Welfare Information Gateway, U.S. Department of Health & Human Services (2012). Major Federal Legislation Concerned with Child Protection, Child Welfare, and Adoption. Disponible en <https://www.childwelfare.gov/pubs/otherpubs/majorfedlegis/>.

⁴⁸ Major Federal Legislation Concerned with Child Protection, Child Welfare, and Adoption.

⁴⁹ 42 U.S.C. § 5106a (b)(2)(B)(xv)(I) (West); Major Federal Legislation Concerned with Child Protection, Child Welfare, and Adoption at 18. Disponible en <https://www.childwelfare.gov/pubPDFs/majorfedlegis.pdf#page=18&view=P.L.%20104-235%20Child%20Abuse%20Prevention%20and%20Treatment%20Amendments%20of%201996>.

⁵⁰ Adoption and Safe Families Act of 1997 (AFSA), Pub. L. 105-89 (1997); para ver un análisis integral de las metas y los resultados de la AFSA, consulte Urban Institute, Center for the Study of Social Policy, Golden, O., Ehrle Macomber, J. y otros (10 de diciembre de 2009). Intentions and Results: A Look Back at the Adoption and Safe Families Act. Disponible en http://www.urban.org/uploadedPDF/1001351_safe_families_act.pdf.

⁵¹ Véase Title IV-B, Title IV-E of the Social Security Act. 45 C.F.R. §§ 1355, 1356, 1357 (West).

bienestar. El Gobierno federal proporciona a los estados fondos de contrapartida para reembolsar los costos de los servicios de bienestar de la infancia prestados, pero estos fondos no se aplican a los servicios de bienestar de la infancia para los niños en situación migratoria irregular.⁵² Esto significa que los estados y los condados soportan la carga financiera del cuidado de los niños inmigrantes. Por consiguiente, algunos condados se resisten a ingresar a los niños inmigrantes en el sistema de bienestar de la infancia, a pesar de su situación migratoria no es ninguna indicación de si un niño ha sido maltratado, abandonado o desatendido en el marco de la legislación estatal o necesita la intervención del estado.

En ocasiones, los condados no ofrecen a los niños migrantes que ya están dentro del sistema de bienestar de la infancia los servicios que necesitan, debido a las restricciones de los beneficios federales antes mencionadas. Si el estado no cubre los beneficios para los niños migrantes, la responsabilidad de costear estos servicios para los niños migrantes bajo su custodia recae en los sistemas de bienestar infantil de los condados. Esta privación de los servicios necesarios para los niños migrantes en programas de acogida puede ser especialmente marcada en los condados pobres.⁵³ La falta de atención a las necesidades de los niños migrantes en el sistema de bienestar de la infancia se extiende a veces a su condición migratoria. Aunque los niños inmigrantes en el sistema de bienestar de la infancia deberían tener derecho a beneficios migratorios, es posible que los trabajadores de bienestar infantil encargados de su cuidado no identifiquen la necesidad de regularizar su situación o no los pongan en contacto con un abogado de inmigración o una organización de servicios legales.⁵⁴

Los servicios existentes para los niños y las familias migrantes atrapados en el sistema de bienestar de la familia suelen ser deficientes.⁵⁵ Con frecuencia, los condados carecen de alojamiento adecuado para niños migrantes con un manejo limitado del inglés, o carecen de servicios de traducción adecuados para los niños y las familias.⁵⁶ La falta de competencia cultural de los trabajadores del sistema de bienestar de la infancia o los jueces de los tribunales de menores puede hacer que los condados discriminen a los padres migrantes y les nieguen el derecho a reunificarse con sus hijos.⁵⁷ Esto puede ser consecuencia, por ejemplo, de las diversas opiniones acerca del

⁵² Dettlaff, A. y Finno-Velasquez, M. (2013). Child Maltreatment and Immigration Enforcement: Considerations for Child Welfare and Legal Systems Working with Immigrant Families. *Children's Legal Rights Journal*, 33 (primavera de 2013), 55-56. Disponible en http://cssr.berkeley.edu/cwscmsreports/LatinoPracticeAdvisory/LEGAL_Legal_Issues/Child%20maltreatment%20and%20immigration%20enforcement.pdf.

⁵³ Estos problemas se extienden también al sistema de delincuencia juvenil, y pueden agravarse en ese contexto como consecuencia del estigma asociado a los niños en dicho sistema. Algunos funcionarios encargados de hacer cumplir la ley involucrados en el sistema de delincuencia juvenil consideran que los niños inmigrantes que cometen actos delictivos son una carga para Estados Unidos y deben ser enviados de regreso a sus países. Véase, por ejemplo, la historia de Marta, en la que se describe que un juez de delincuencia juvenil no quiso firmar la orden determinante necesaria para su solicitud de la condición especial de inmigrante menor de edad alegando que Marta no merecía obtener la residencia legal permanente en Estados Unidos por haber cometido un acto delictivo. Un camino arriesgado, p. 40.

⁵⁴ Véase Un camino arriesgado, pp. 38-39.

⁵⁵ Véase, por ejemplo, Child Maltreatment and Immigration Enforcement: Considerations for Child Welfare and Legal Systems Working with Immigrant Families.

⁵⁶ The Annie E. Casey Foundation (2006). Undercounted. Underserved: Immigrant and Refugee Families in the Child Welfare System. Disponible en <http://www.aecf.org/m/blogdoc/aecf-undercountedunderserved-2006.pdf>.

⁵⁷ Applied Research Center (noviembre de 2011). Shattered Families: The Perilous Intersection of Immigration Enforcement and the Child Welfare System. Disponible en

número apropiado de miembros de una familia que pueden compartir un hogar o las preocupaciones sobre los familiares en situación irregular. Además, los trabajadores del sistema de bienestar de la infancia y los jueces de los tribunales de menores no entienden generalmente el funcionamiento del sistema de control migratorio, y a veces culpan a los padres por incumplir los requisitos para la reunificación, que la detención o la deportación han hecho imposibles de cumplir—lo que produce decisiones muy problemáticas. En casos extremos, las diferencias o los malentendidos antes señalados pueden provocar una suspensión discriminatoria de los derechos parentales.⁵⁸ En el capítulo 11 sobre separación de las familias se examinan estas cuestiones con mayor detalle.

VI. Los capítulos sobre Estados Unidos

Los siguientes cuatro capítulos sobre niños en el contexto de la migración en Estados Unidos tratan muchas de las preocupaciones planteadas en esta introducción. El capítulo 9 sobre los niños en la frontera, evalúa la aprehensión, el examen y la detención de niños y adolescentes migrantes por funcionarios de inmigración de Estados Unidos. El siguiente capítulo 10 sobre las opciones migratorias de que disponen los niños en Estados Unidos y las dificultades para obtener beneficios examina las deficiencias sustantivas y procesales de las alternativas existentes de beneficios migratorios para los niños. En el capítulo 11 acerca de la separación de las familias como consecuencia de las políticas de inmigración en Estados Unidos se destacan la insuficiencia de oportunidades para la reunificación familiar y las consecuencias devastadoras de los controles migratorios para las familias. Finalmente, el Capítulo 12 sobre repatriación y reintegración analiza las políticas y las prácticas del Gobierno de Estados Unidos para el retorno de niños migrantes centroamericanos y mexicanos a sus país de origen, e identifica mejores prácticas inspiradas en el proyecto de una alianza de organizaciones no gubernamentales para niños retornados a Guatemala.

http://www.atlanticphilanthropies.org/sites/default/files/uploads/ARC_Report_Shattered_Families_FULL_REPORT_Nov2011Release.pdf.

⁵⁸ Véase en general Hall, C. E. (2011). Where Are My Children...And My Rights? Parental Rights Termination As A Consequence of Deportation. *Duke Law Journal*, 60:1459, 1459-1503.

Apéndice: las principales agencias involucradas

El Departamento de Seguridad Nacional, el Departamento de Justicia, el Departamento de Salud y Servicios Humanos y el Departamento de Estado son las principales agencias de Estados Unidos involucrados en el manejo de los niños y los adolescentes migrantes. A continuación se incluye una breve descripción de los suborganismos competentes dentro de las agencias, y su trabajo correspondiente en relación con los niños y los adolescentes migrantes.

A. Departamento de Seguridad Nacional (DHS)

El DHS es la agencia federal responsable de prevenir el terrorismo, controlar la inmigración y responder a desastres y accidentes naturales. El DHS es similar al ministerio de interior de otros países. La agencia supervisa a una serie de suborganismos, tres de los cuales tienen competencia sobre los niños y los adolescentes migrantes.

1. Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP)

La CBP está encargada de controlar las fronteras y el espacio entre ellas, además de gestionar las aduanas. La CBP opera en la frontera y entre los puertos de entrada. Los agentes de la CBP aprehenden a personas que intentan entrar a Estados Unidos por lugares distintos de los puertos de entrada designados, e inspeccionan a las personas que quieren ingresar al país por los puertos de entrada. Los agentes de la CBP realizan el examen inicial de los niños y los adolescentes migrantes no acompañados y los someten a su custodia temporal. El CBP transfiere a los niños no acompañados de países no contiguos a la custodia del HHS. La agencia transfiere también a los niños mexicanos no acompañados que considera que corren un riesgo de trata o persecución, o demasiado jóvenes para tomar una decisión de regresar voluntariamente a México. En el caso de las familias inmigrantes aprehendidas en la frontera, cerca de ella o en puertos de entrada, la CBP realiza entrevistas preliminares que forman parte del proceso de expulsión sumaria, que resulta a menudo en la deportación casi inmediata de los niños con sus familias.

2. Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE)

El ICE es el departamento de vigilancia del DHS dentro del interior de Estados Unidos (es decir, fuera de las fronteras y los puertos de entrada) para el control de las fronteras, la inmigración y las aduanas. El ICE realiza investigaciones, detiene a ciertos inmigrantes en el interior de Estados Unidos y deporta a inmigrantes cuya expulsión ha sido ordenada. El ICE detiene a los niños y adolescentes migrantes que intentan entrar a Estados Unidos junto con sus familias en varios centros de detención de familias. El ICE también detiene a muchos padres de niños ciudadanos o residentes legales permanentes en Estados Unidos.

3. Servicio de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos (USCIS)

El USCIS administra toda una serie de beneficios migratorios, como las solicitudes de inmigración por motivos familiares, la naturalización y muchas otras categorías. Lo más pertinente en el caso de los niños no acompañados es que el USCIS decide los casos sobre la condición especial de

inmigrante menor de edad—un tipo de beneficio solo para los niños—y decide en primera instancia las peticiones de asilo de niños no acompañados.

B. Departamento de Salud y Servicios Humanos (HHS), Oficina de Reasentamiento de Refugiados (ORR)

La ORR del HHS es responsable del cuidado y la custodia de los niños y los adolescentes migrantes aprehendidos por la CBP o el ICE y remitidos al HHS por ser niños no acompañados. La ORR alberga a los niños en una serie de centros que prestan una variedad de servicios, y supervisa el proceso de reunificación familiar mediante la entrega de niños a familiares en Estados Unidos.

C. Departamento de Justicia (DOJ), Oficina Ejecutiva de Revisión de Casos de Inmigración (EOIR)

El DOJ es responsable de administrar justicia y aplicar las leyes federales. Uno de los múltiples organismos del DOJ es la EOIR, el organismo que comprende los más de 50 tribunales de inmigración de Estados Unidos, cuyos jueces consideran las reclamaciones de personas en proceso de expulsión. La EOIR incluye a la Junta de Apelaciones para Asuntos de Inmigración (BIA), el organismo de apelaciones administrativas que decide los recursos de fallos adoptados a nivel de los tribunales de inmigración. Las apelaciones de las decisiones de la BIA se examinan en los tribunales federales, que no forman parte de la EOIR, sino del Poder Judicial, totalmente separado del Poder Ejecutivo.

D. Departamento de Estado (DOS)

La Oficina de Población, Refugiados y Migración (PRM) y la Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental (BWAH) son las dos unidades del DOS cuya labor coincide más con la cuestión de los niños y las familias migrantes de América Central. La PRM será responsable de supervisar el procesamiento de refugiados dentro de los países anunciado recientemente para los niños hondureños, salvadoreños y guatemaltecos. El trabajo de la BWAH se concentra en el desarrollo, la seguridad ciudadana y otras cuestiones en la región. Los programas de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) tienen un impacto significativo sobre las condiciones sobre el terreno en los países de origen de los niños.

Todas las recomendaciones están incluidas al final de este libro. Para ver la versión completa de las recomendaciones, puede consultar <http://cgrs.uchastings.edu/Ninez-Migracion-DerechosHumanos>.

Capítulo 9 Detención y trato de niños migrantes no acompañados en la frontera de Estados Unidos y México

Jennifer Podkul (autor), Rebecca Katz and Joanne Kelsey (editores)
Women's Refugee Commission

I. Introducción

La detención de niños migrantes en Estados Unidos tiene una historia compleja. Aunque el Gobierno de Estados Unidos ha logrado avances significativos en las condiciones y las circunstancias con las que se retiene a los niños bajo la custodia gubernamental, siguen existiendo preocupaciones importantes acerca de las condiciones y el uso de la detención de niños. Aunque nunca se debe detener a los niños debido a su situación migratoria, puede ser necesario que el Gobierno mantenga bajo su custodia a los niños no acompañados (NNA) o cuya seguridad corre riesgo. En 2002, la responsabilidad del cuidado y la custodia de los NNA migrantes se transfirió de una agencia de aplicación de las leyes de inmigración a un organismo oficial con mucha más experiencia con las normas sobre bienestar de la infancia. Sin embargo, muchos centros de detención del Gobierno, especialmente los administrados por la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP) a lo largo de la frontera de Estados Unidos y México, no son apropiados para los niños. Una de las deficiencias de la CBP es que no se basa en el marco del interés superior para tomar decisiones sobre la custodia de niños.

La reciente oleada de NNA detenidos por Estados Unidos ha llevado al Gobierno a cambiar sus procedimientos para la puesta en libertad de niños. Existe una preocupación creciente porque los procedimientos actuales no son adecuados para proteger a los niños en circunstancias de vulnerabilidad. En este capítulo se ofrece una descripción general de las prácticas actuales y anteriores de detención de inmigrantes en Estados Unidos con respecto a los niños que viajan solos o con familias.

II. El marco de aplicación de las leyes de inmigración del Gobierno de Estados Unidos

A. Descripción general de los principales organismos

Aunque la introducción del capítulo sobre Estados Unidos contiene una descripción general de las principales agencias de inmigración de Estados Unidos, ofrecemos a continuación una breve recapitulación de los principales organismos de aplicación de la ley del Departamento de Seguridad Nacional (DHS). El DHS se creó en respuesta a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 (11-S) en Estados Unidos con el fin de coordinar una estrategia nacional integral para salvaguardar al país frente al terrorismo y responde a cualquier posible atentado en el futuro. Dos de sus organismos, la CBP y el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE), son responsables de todas las actividades de aplicación de las leyes de inmigración en Estados Unidos.¹

¹ Antes de la creación del DHS, el Servicio de Inmigración y Nacionalidad (INS), que se estableció el 10 de junio de 1933 como parte del Departamento de Justicia, protegía y aplicaba las leyes de inmigración y naturalización de Estados Unidos. El INS también se ocupaba de las entradas irregulares a Estados Unidos, prevenía que las personas

La CBP se encarga de vigilar las fronteras de Estados Unidos y facilitar el comercio, y aprehende y detiene inicialmente a los niños que intentan entrar a Estados Unidos sin autorización. La CBP está encargada de las inspecciones en los puertos de entrada a Estados Unidos y de prevenir los ingresos irregulares entre los puertos de entrada. Aunque su misión principal consiste en prevenir que terroristas y armamento de terroristas entren a Estados Unidos, la CBP también es responsable de aprehender a los que intenten entrar al país de manera irregular, entre ellos los que tienen antecedentes penales o no tienen autorización para ingresar al país, así como de los controles relacionados con el flujo ilegal de drogas y el contrabando.

Las dos divisiones de la CBP que tienen más probabilidad de tratar con niños inmigrantes que entran a Estados Unidos son la Oficina de Operaciones sobre el Terreno (OFO) y la Patrulla Fronteriza (BP). Los agentes de la OFO examinan a todos los visitantes extranjeros, los ciudadanos de regreso a Estados Unidos y las mercancías importadas que entran a Estados Unidos por más de 300 puertos de tierra, aire y mar. Los agentes de la BP operan a lo largo de las fronteras de Estados Unidos en las áreas entre los puertos de entrada. La BP es responsable de vigilar casi 10.000 kilómetros de las fronteras de Estados Unidos con sus vecinos canadienses y mexicanos, así como otras regiones costeras.²

El ICE está encargado de hacer cumplir las leyes de inmigración en el interior del país. La misión principal del ICE es promover la seguridad nacional y la seguridad pública a través de la aplicación de las leyes federales penales y civiles que rigen el control de fronteras, las aduanas, el comercio y la inmigración. Este organismo dedica la mayoría de sus recursos a sus dos principales divisiones operativas: la Oficina de Investigaciones de Seguridad Nacional (HSI), responsable de detectar a inmigrantes criminales, y la Oficina de Operaciones de Aplicación de la Ley y Expulsión (ERO), dedicada a la expulsión de migrantes que no tienen autorización para quedarse en Estados Unidos.³

B. Militarización de la frontera de Estados Unidos y México

La militarización de la frontera de Estados Unidos comenzó con el Presidente Ronald Reagan, se intensificó con el Presidente Bill Clinton y se expandió drásticamente después de los atentados terroristas del 11-S. En respuesta a estos atentados, Estados Unidos reorganizó muchas agencias del Gobierno federal y creó el DHS, antes descrito. Antes de la creación del DHS, la responsabilidad de establecer las políticas de inmigración, administrar los beneficios y vigilar la frontera residía en el Departamento de Justicia (DOJ) y, antes del DOJ, en el Departamento de Trabajo (DOL).

Bajo la jurisdicción del DOL, la inmigración se consideraba una “cuestión de trabajadores”, con el DOJ se consideraba “una cuestión legal y de derechos civiles” y ahora, con el DHS, “se trata de

no elegibles recibieran beneficios tales como la seguridad social y el desempleo, e investigaba, detenía y deportaba a los que se encontraban en situación irregular en Estados Unidos.

² Véase U.S. Customs and Border Protection. At Ports of Entry. Disponible en <http://www.cbp.gov/border-security/ports-entry>; U.S. Customs and Border Protection. Along U.S. Borders. Disponible en <http://www.cbp.gov/border-security/along-us-borders>.

³ Véase U.S. Immigration and Customs Enforcement. Overview. Disponible en <http://www.ice.gov/overview>; U.S. Immigration and Customs Enforcement. Homeland Security Investigations. Disponible en <http://www.ice.gov/hsi>; U.S. Immigration and Customs Enforcement. Enforcement and Removal Operations. Disponible en <http://www.ice.gov/ero>.

una cuestión de aplicación de la ley y terrorismo”.⁴ El presupuesto para la seguridad fronteriza también ha aumentado significativamente. Según el Migration Policy Institute, un reconocido grupo de expertos, el “control de las fronteras cuesta un total de US\$18.000 millones al año, más que lo que cuesta el conjunto de todas las demás agencias federales encargadas de hacer cumplir la ley”.⁵ El número de funcionarios de la BP ha aumentado a más de 20.000. Además, la Guardia Nacional de Estados Unidos está movilizada para vigilar la frontera con equipamiento militar tal como drones (aeronaves no tripuladas) y dispositivos móviles de vigilancia.⁶

Ante la creencia de que la migración irregular plantea una importante amenaza para la seguridad de Estados Unidos, algunos miembros del Congreso han defendido el aumento de las medidas de aplicación de la ley y seguridad en la frontera.⁷ Sin embargo, los proyectos de ley centrados en la seguridad que se han presentado en el Congreso solo insisten en impedir físicamente que las personas crucen la frontera sin ser detectadas, y no abordan las causas fundamentales de la migración o la manera de crear alternativas a la migración.

En respuesta al aumento publicitado del número de NNA migrantes que llegaron a Estados Unidos a mediados de 2014, el Gobierno de Obama solicitó fondos complementarios de emergencia del Congreso para cubrir los costos adicionales de atender a los niños bajo la custodia federal y para otros fines. Dentro de los US\$3.700 millones de fondos solicitados por el Gobierno había una partida de US\$39 millones para “aumentar las capacidades de vigilancia aérea para mejorar la detección y la interceptación de actividades ilegales en la región del Valle de Río Grande”.⁸ El 1 de agosto de 2014, la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó un proyecto de ley de presupuestos complementarios, que aumentaría la asignación para seguridad fronteriza por encima de lo solicitado por el Gobierno.⁹ Sin embargo, los legisladores y los funcionarios del Gobierno no han justificado el aumento de la seguridad y la militarización de toda la frontera sur de Estados Unidos, ya que la mayoría de los NNA y las familias migrantes (especialmente mujeres solas con niños) solo llegan a una sección de la frontera sur y se entregan a la BP. En otras palabras, no están intentando colarse sin que los detecten. Tampoco se ha debatido la manera en que el aumento de

⁴ Kim, M. J. (8 de septiembre de 2011). After 9/11, Immigration Became About Homeland Security. *U.S. News & World Report*. Disponible en <http://www.usnews.com/news/articles/2011/09/08/after-911-immigration-became-about-homeland-security-attacks-shifted-the-conversation-heavily-toward-terrorism-and-enforcement>.

⁵ The Economist (22 de junio de 2013). The US-Mexico Border: Secure Enough. Spending Billions More on Fences and Drones Will Do More Harm than Good. *The Economist*. Disponible en <http://www.economist.com/news/usa/21579828-spending-billions-more-fences-and-drones-will-do-more-harm-good-secure-enough>.

⁶ U.S. Department of Homeland Security (10 de septiembre de 2013). Securing and Managing Our Borders: Implementing 9/11 Commission Recommendations, Progress Report 2011. Disponible en <https://www.dhs.gov/securing-and-managing-our-borders>.

⁷ Véase, por ejemplo, H.R. 5230, 113th Cong. (2013-2014). Disponible en <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/5230> (que movilizaría a la Guardia Nacional a la frontera y asignaría millones de dólares adicionales al control de las fronteras); H.R. Res. 330, 113th Cong. (2013-2014). Disponible en <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-resolution/330> (que prohibiría la aprobación de toda legislación para la reforma del sistema de inmigración hasta que se controle la frontera sur).

⁸ Véase The White House (8 de julio de 2014). Emergency Supplemental Request. Disponible en http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/budget_amendments/emergency-supplemental-request-to-congress-07082014.pdf.

⁹ El proyecto no llegó a convertirse en ley. El sistema legal de Estados requiere la aprobación de ambas cámaras del Congreso (el Senado y la Cámara de Representantes) y la firma del Presidente para que se promulgue una ley. El proyecto de ley aprobado por el Senado difirió significativamente del proyecto de ley de la Cámara. El resultado fue que no se aprobaron fondos complementarios.

la seguridad fronteriza a corto plazo resolverá los problemas a largo plazo que obligan a los centroamericanos a migrar.

Los agentes armados y uniformados de la CBP, cuya función es tanto detener a los terroristas como arrestar a personas que cruzan la frontera en violación de las leyes de Estados Unidos, aprehenden y cuestionan a los niños migrantes. Algunos han argumentado que el hecho de que la CBP, el mismo organismo encargado de identificar y detener a terroristas, también sea responsable de prevenir que solicitantes de asilo y otros migrantes entren a Estados Unidos de manera irregular hace que sus funcionarios traten a todos los migrantes como criminales peligrosos. Las dos funciones drásticamente diferentes que desempeña la CBP, detener a “terroristas” y aprehender a inmigrantes irregulares, requieren diferentes métodos, formación y prioridades—lo que hace muy difícil que la misma agencia ejerza ambas funciones. Según las normas internacionales, la aprehensión y el examen de los niños requiere una capacitación especialmente única acerca de los intereses de los niños, dado que tienen necesidades y vulnerabilidades distintas que los adultos.¹⁰ La falta actual de dicha estrategia y la necesidad de más políticas que tengan en cuenta los intereses de los niños, se analizan con mayor detalle en la sección IV más adelante.

III. La manera en que los niños migrantes llegan a la frontera sur para entrar a Estados Unidos

La mayoría de los niños migrantes que entran a Estados Unidos, y viajan solos o con familia, cruzan la frontera con México. A menudo, los niños centroamericanos viajan a través de México sin un guía o un traficante. Se exponen a graves riesgos al hacer autoestop, caminar por zonas controladas por las pandillas e incluso al montarse encima de trenes. Para obtener más información sobre los peligros a los que se enfrentan los niños durante el trayecto de migración, véanse el capítulo 6 sobre el sur de México y el capítulo 10 sobre los recursos y los procedimientos de inmigración de Estados Unidos.

Una vez que llegan a la frontera de Estados Unidos y México, los niños pueden presentarse en un puerto de entrada oficial y solicitar asilo o protección, o pueden intentar cruzar al país entre puertos de entrada, normalmente por el desierto. Con los años, dado que la CBP ha aumentado los controles a lo largo de la frontera con México, los migrantes que intentan entrar entre los puertos de entrada se han visto forzados a intentar ingresar a través de áreas muy rurales y terrenos increíblemente escarpados. Como consecuencia, muchos migrantes que intentan cruzar entran por la región extremadamente peligrosa del sur de Texas. Los niños que se presentan en los puertos de entrada son examinados por agentes de la OFO. Si no tienen autorización para entrar a Estados Unidos, son retenidos en sus centros hasta que pueden repatriarlos o remitirlos a una custodia a más largo plazo. Los niños aprehendidos por agentes de la BP cuando intentan entrar entre puertos de entrada son trasladados a centros de retención a corto plazo de la CBP hasta que el ICE los traslada a centros oficiales para su ingreso a más largo plazo o hasta que pueden ser repatriados.

¹⁰ Véase Comité de los Derechos del Niño (CDN) de las Naciones Unidas, Observación General No. 6 del CDN (2005): Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, párrafo VIII, CRC/GC/2005/6 (1 de septiembre de 2005). Disponible en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC6.pdf> (que insta a la capacitación especializada de todos los funcionarios que trabajan con NNA y separados).

Dadas las condiciones cada vez más peligrosas para los migrantes que cruzan el desierto para entrar a Estados Unidos, la OFO ha registrado un aumento del número de migrantes, entre ellos niños, que no tienen autorización para entrar al país e intentan usar documentos falsos en los puertos de entrada, en lugar de arriesgarse a cruzar por el desierto. Estos migrantes se presentan en los puertos de entrada y solicitan inmediatamente asilo, a menudo con documentos totalmente fraudulentos o válidos pero pertenecientes a otra persona.¹¹ En el año fiscal 2013, la OFO aprehendió a 1.892 NNA en los puertos de entrada.¹² En el año fiscal 2013, la BP aprehendió a 47.397 NNA (8.564 acompañados y 38.833 no acompañados), y en el año fiscal 2014, la BP aprehendió a 107.613 NNA (38.982 acompañados y 68.631 no acompañados).¹³ Para obtener más información sobre el número de niños que llegan a la frontera de Estados Unidos y México, véase el capítulo 1.

IV. El proceso cuando se aprehende a un NNA que intenta entrar a Estados Unidos sin permiso

A. Tratamiento diferentes para niños de países no contiguos

Como se señaló anteriormente, los funcionarios de la CBP¹⁴ son los agentes encargados de hacer cumplir la ley que tienen más probabilidades de aprehender a niños que intentan entrar a Estados Unidos a través de la frontera con México. Después de su aprehensión, se lleva a los niños a un centro de retención a corto plazo de la CBP para su procesamiento. El procesamiento empieza con una entrevista, en la que un agente recopila información esencial. Este proceso tiene lugar para todos los NNA, independientemente de su país de origen. Un niño no tiene derecho a la presencia de un abogado durante este proceso de creación de documentos oficiales para los tribunales, a pesar de que la información recolectada durante la entrevista se puede usar contra el niño en los procesos ante el tribunal de inmigración. Los procedimientos de entrevista incluyen la recopilación de información relativa al nombre, la edad, la condición legal, el historial médico o de salud, las ubicaciones de los familiares inmediatos, las direcciones y los números de teléfono de cualquier amigo o familiar en Estados Unidos; los nombres y los números de teléfono de las personas en Estados Unidos con las que se puede poner en contacto el niño y, cuando proceda, los arreglos para su tráfico. La información reunida en la entrevista es importante para prestar servicios a los NNA, ya que puede ayudar a establecer posteriormente la idoneidad de la reunificación con un progenitor o tutor y a evaluar las necesidades de los niños durante la custodia.

Una vez que se aprehende a una persona que dice ser o se sospecha que es menor de 18 años, la CBP debe determinar la edad—la primera medida formal en el complejo proceso de identificación de un NNA y un precursor necesario del traslado de dicho niño a un centro apropiado. El centro para niños está administrado normalmente por la División de Servicios para la Infancia (DCS) de

¹¹ Entrevista de Jennifer Podkul con funcionario de la CBP, puerto de entrada de San Ysidro, California (3 de diciembre de 2013).

¹² Las cifras citadas se basan en estadísticas compartidas por la OFO con la Women's Refugee Commission. La OFO también señaló que en el año fiscal 2014, hasta julio, habían aprehendido a 3.722 niños no acompañados.

¹³ U.S. Border Patrol. (2014). *U.S. Border Patrol Fiscal Year 2013 Sector Profile*, p. 2. Disponible en <http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/U.S.%20Border%20Patrol%20Fiscal%20Year%202013%20Profile.pdf>; U.S. Border Patrol. (2015). *U.S. Border Patrol Fiscal Year 2014 Sector Profile*, p. 2. Disponible en <http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/USBP%20Stats%20FY2014%20sector%20profile.pdf>.

¹⁴ No hay tutores ni agentes de protección de la infancia en los centros de la CBP, contrariamente a las recomendaciones del CDN en su observación general sobre los NNA.

la Oficina de Reasentamiento de Refugiados (ORR), dentro del Departamento de Salud y Servicios Humanos (HHS).

Desafortunadamente, el DHS no tiene experiencia en el bienestar de la infancia y suele hacer determinaciones mediante una simple técnica, normalmente un examen dental o una radiografía: métodos que los expertos no han considerado fiables.¹⁵ Además del uso de técnicas deficientes, las determinaciones de la edad pueden verse complicadas por una falta de documentos de identidad fiables, conocimientos específicos sobre la fecha de nacimiento por parte de la persona aprehendida o información errónea aportada por la persona aprehendida. Esto es especialmente cierto en el caso de los niños que carecen de educación formal o los niños indígenas, en cuyas culturas no se da importancia a la edad. Como consecuencia, se ha determinado impropriamente que algunos niños son adultos y han sido ingresados en centros de detención para adultos, a veces durante años. Estos centros se basan en un modelo destinado a adultos con antecedentes penales y son totalmente inadecuados para los niños. El ICE no informa a la ORR de ninguna persona considerada adulta, ya que la ORR solo se encarga de la custodia de los NNA.

Una vez que el DHS ha determinado que una persona es menor de 18 años, tiene que decidir si cumple o no la definición de NNA. La Ley de Seguridad Nacional de 2002 (HSA) define a un NNA extranjero como un niño que “se encuentran en situación irregular en Estados Unidos, no ha cumplido 18 años y con respecto al cual no hay un progenitor o tutor legal en Estados Unidos, o no hay un padre o tutor legal en Estados Unidos en disposición de ofrecerle atención y custodia física”.¹⁶ Si el niño cumple la definición de NNA y proviene de un país no contiguo, debe ser transferido a un centro apropiado en un plazo de 72 desde su aprehensión o descubrimiento.¹⁷ El ICE es responsable de estas transferencias. En el pasado, cuando la ORR se ha visto abrumada y no ha tenido capacidad para acoger a más niños bajo su cuidado, algunos niños estuvieron retenidos hasta dos semanas en centros de detención a corto plazo de la CBP, en condiciones totalmente inadecuadas para los niños.

B. Niños de países contiguos

Se aplican reglas diferentes a los niños que llegan a Estados Unidos desde países contiguos que a los que provienen de otras partes del mundo. Aunque estas reglas se aplican a los niños tanto de Canadá como de México, en la práctica, los niños mexicanos son los más afectados y su situación se analiza en esta sección.

Antes de 2008, la CBP podía expulsar inmediatamente a los niños mexicanos que llegaban de México a través de un proceso de retorno voluntario. Como consecuencia de la preocupación creciente de que estos niños fueran víctimas de la trata de personas o elegibles para la protección del asilo en Estados Unidos, el Congreso aprobó la Ley de Reautorización de la Protección de las

¹⁵ Office of the Inspector General, Department of Homeland Security (noviembre de 2009). *Age Determination Practices for Unaccompanied Alien Children in ICE Custody*, p. 10. Disponible en http://www.oig.dhs.gov/assets/Mgmt/OIG_10-12_Nov09.pdf. Véase también Ceberio Belaza, M. (18 de julio de 2014). El Supremo prohíbe someter a todos los menores inmigrantes a pruebas de edad. *El País*. Disponible en http://politica.elpais.com/politica/2014/07/18/actualidad/1405709552_799676.html.

¹⁶ Homeland Security Act (en adelante “HSA”) of 2002, Pub. L. 107-296, § 462(g), 116 Stat. 2135, 2205 (2002).

¹⁷ Véase el análisis en el apartado III de la sección C sobre “Niños que viajan con familiares” sobre las preocupaciones que suscita la definición de NNA extranjeros en términos de familiares distintos de los progenitores.

Víctimas de Trata (TVPRA) de 2008.¹⁸ Esta nueva ley puso freno a los retornos inmediatos de niños mexicanos. Requiere que los agentes de la CBP determinen durante una entrevista inicial si un NNA es ciudadano de un país contiguo, que es una posible víctima de trata, no tiene razones para solicitar asilo y puede y quiere aceptar el retorno voluntario. A menos que se respondan afirmativamente todas estas preguntas, *no se puede* retornar inmediatamente al niño a México, sino que debe permanecer para que se evalúe su solicitud de protección en Estados Unidos.¹⁹ Si resulta aparente que el niño no tiene autorización para entrar en Estados Unidos y pueden regresar a salvo a México, puede ser repatriado sin ser sometido siquiera a un proceso de inmigración. Si el niño responde negativamente a algunas de las preguntas que deben formularle los agentes estadounidenses, o si no se pueden determinar todos los criterios en un plazo de 48 horas, la TVPRA dispone que el niño sea transferido “inmediatamente” a la custodia de la ORR. Una vez transferido a la ORR, los niños mexicanos reciben el mismo trato que todos los demás NNA detenidos.²⁰

Las protecciones que se derivan de la TVPRA siguen siendo tan importantes como siempre. Los niños mexicanos se han convertido en presa fácil para los tratantes de personas y otros miembros del crimen organizado. México es un país de origen, tránsito y destino de víctimas de trata de personas.²¹ Además, “el alto costo financiero de migrar a Estados Unidos pone en peligro a los menores y hace que los jóvenes migrantes asuman niveles insostenibles de deuda que se verán obligados pagar mediante coacción”.²² El control creciente de la migración transfronteriza que ejercen los carteles de la droga de México, que consideran que la trata de personas es una posible fuente importante de ingresos y que los niños son una presa fácil y valiosa, aumenta aún más estos riesgos.²³

Los niños que residen cerca de la frontera o intentan cruzarla pueden verse atrapados por las bandas organizadas que trafican inmigrantes o contrabando. Los funcionarios consulares mexicanos se refieren a estos niños como “*menores de circuito*”—niños obligados a traficar drogas, otros niños o adultos a través de la frontera. Las organizaciones criminales pueden estar interesadas en utilizar a los niños como “mulas” porque, si los capturan, es probable que lo envíen inmediatamente de regreso al otro lado de la frontera con México sin detenerlos ni enjuiciarlos, como se describe más adelante. Una vez de vuelta en México, pueden volver a traficar drogas y personas.²⁴ Para obtener más información sobre el trato a los niños en el lado mexicano de la frontera, véase el capítulo 7. Estados Unidos ha intentado desbaratar estas redes de tráfico con un nuevo programa que remite a estos niños al enjuiciamiento penal y los somete a procesos formales de expulsión, en lugar de permitirles simplemente que regresen a México. Existen muchas preocupaciones porque este

¹⁸ William Wilberforce Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2008 (en adelante “TVPRA de 2008”), Pub. L. 110-457, 122 Stat. 5044 (2008).

¹⁹ TVPRA de 2008, párrafo 235(a)(2).

²⁰ Cavendish, B. y Cortazar, M. (2011). *Children at the Border: The Screening, Protection and Repatriation of Unaccompanied Mexican Minors* (en adelante “*Children at the Border*”), p. 19. Disponible en <http://appleseednetwork.org/wp-content/uploads/2012/05/Children-At-The-Border1.pdf>, p. 9.

²¹ U.S. Department of State (2014). *Trafficking in Persons Report 2014*, p. 271. Disponible en http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2014/?utm_source=NEW+RESOURCE:+Trafficking+in+Persons+R.

²² *Children at the Border*, p. 16.

²³ *Children at the Border*, p. 16.

²⁴ *Children at the Border*, p. 16.

programa no contribuya en absoluto a proteger a estos niños, y se trate más bien de una medida punitiva.

1. Preocupaciones acerca del examen en el marco de la TVPRA de los niños mexicanos

Lamentablemente, el sistema actual en el que los agentes fronterizos examinan a los niños mexicanos no es adecuado para asegurar la protección de estos niños mexicanos.²⁵ Los agentes de la CBP no identifican como víctimas de la trata de personas a muchos de los que son forzados o coaccionados para que trabajen con organizaciones criminales.²⁶ En cambio, suelen ser repatriados inmediatamente. En mayo de 2014, la CBP puso en marcha un programa denominado el “Programa de Remisión de Menores” para remitir a los cruzan reiteradamente la frontera a la Oficina de Reasentamiento de Refugiados. El objetivo del programa es desarticular las redes de tráfico e impedir que estos niños sean usados como guías. No está claro si todos están siendo considerados víctimas de la trata de personas y no existen programas especiales para estos niños.²⁷ Los investigadores y los expertos en el bienestar de la infancia han planteado muchas preocupaciones acerca de la idoneidad de los exámenes ordenados por la TVPRA.²⁸ Para determinar si un niño cumple los criterios para quedarse en Estados Unidos, los agentes de la CBP entrevistan al niño en su mismo centro, a menudo delante de otros detenidos que podrían ser sus traficantes. Los funcionarios de la CBP completan el formulario no. 93, que solo contiene preguntas superficiales y sugerencias para determinar el temor creíble y la trata de personas.²⁹ Algunas de las preguntas son: “¿Tiene algún miedo o preocupación por regresar a su país de origen o ser expulsado de Estados Unidos?”; “¿Sufriría daño si regresara a su país de origen?”; y “¿Realiza el niño algún tipo de trabajo?”³⁰

Los expertos han concluido que estos exámenes no se realizan de un modo y en contextos propicios para obtener información sobre la posibilidad de que el niño sea víctima de trata o abuso, o si el niño puede y acepta voluntariamente regresar a México. Es más, muchas niñas experimentan la violencia sexual en sus países de origen y de camino a Estados Unidos, un tipo de abuso muy difícil de relatar a un agente varón. La principal deficiencia identificada en el proceso actual es

²⁵ Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, Opinión Consultiva OC-21/14, Corte Interamericana de Derechos Humanos (serie A) No. 21, pp. 110-112 (19 de agosto de 2014). Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_esp.pdf.

²⁶ Ferriss, S. (2 de septiembre de 2011). Child advocates say more should be done to assist immigrant minors crossing the border. *Center for Public Integrity*. Disponible en <http://www.publicintegrity.org/2011/09/02/6109/child-advocates-say-more-should-be-done-assist-immigrant-minors-crossing-border>.

²⁷ Vera Institute of Justice (marzo de 2012). The Flow of Unaccompanied Children Through the Immigration System: A Resource for Practitioners, Policy Makers, and Researchers, p. 20. Disponible en <http://www.vera.org/sites/default/files/resources/downloads/the-flow-of-unaccompanied-children-through-the-immigration-system.pdf>.

²⁸ Children at the Border, p. 31. Véase también Women’s Refugee Commission (2009). Halfway Home, p. 36. Disponible en <http://womensrefugeecommission.org/resources/document/196-halfway-home-unaccompanied-children-in-immigration-custody>. En 2013, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados emprendió un estudio confidencial para evaluar el examen de niños mexicanos y poder asistir al Gobierno de Estados Unidos en la mejora del proceso.

²⁹ Véase Children at the Border, Appendix 25, Exhibit 5 (que incluye un ejemplar del formulario n. 93 de la CBP).

³⁰ Véase Children at the Border, Appendix 25, Exhibit 5 (que incluye un ejemplar del formulario n. 93 de la CBP).

que los agentes del DHS se encargan de hacer cumplir la ley: son expertos en la aplicación de las leyes de inmigración en lugar del bienestar de la infancia. Muchos expertos han concluido que los agentes de la CBP no están dotados de entrenamiento ni herramientas suficientes para satisfacer las leyes.³¹ Durante el examen, los niños no son informados de sus derechos, a menudo tienen muy poco o ningún conocimiento de sus opciones y pueden creer que no tienen otra alternativa que regresar a México. En estas circunstancias, no se puede decir que su aceptación del regreso a México sea verdaderamente “voluntaria”.

Por ejemplo, un niño dijo haber sido retornado a México a pesar de que había señalado a los agentes de la BP que tenía miedo de regresar porque era víctima de la trata. Los agentes le dijeron en cambio que regresara para ayudarles a reunir más información para su investigación criminal.³² En su revisión del proceso de examen de niños mexicanos, el ACNUR determinó que la CBP utiliza prácticas operativas que “continúan reforzando la presunción de una ausencia de necesidades de protección”, en lugar de una presunción de la “necesidad de protección internacional” que pueda descartarse, tal como requieren las leyes de Estados Unidos.³³ Para obtener más información sobre las recomendaciones del ACNUR y una descripción y un análisis detallados de sus entrevistas a niños en la frontera, véase el capítulo 1.

Con el objetivo de mejorar la capacidad para examinar y proteger a los niños mexicanos, la Inspección General del DHS recomendó que los agentes de la CBP reciban una formación mejor y más frecuente sobre el significado de la trata de personas³⁴ y la manera de entrevistar eficazmente a un niño.

Intervención de los consulados. Los niños mexicanos que, según la CBP, no suscitan preocupación en términos de protección, pueden ser repatriados inmediatamente. Los mecanismos para su repatriación están regidos por un acuerdo general entre el DHS y la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, que se implementa a través de acuerdos locales en diferentes áreas fronterizas.³⁵ Estos mecanismos, que se analizan brevemente a continuación, se examinan con más detalle en el capítulo 8 sobre acuerdos regionales y bilaterales.

³¹ Children at the Border, p. 31. Véase también Center for Gender & Refugee Studies y Kids In Need of Defense (2014). Un camino arriesgado: Niños, niñas y adolescentes migrantes navegando el sistema de inmigración de los Estados Unidos, p. 49. Disponible en http://www.uchastings.edu/centers/cgrs-docs/treacherous_journey_cgrs_kind_report.pdf.

³² Ferris, S., Child advocates say more should be done to assist immigrant minors crossing the border. *Center for Public Integrity*. Disponible en <http://www.publicintegrity.org/2011/09/02/6109/child-advocates-say-more-should-be-done-assist-immigrant-minors-crossing-border>.

³³ ACNUR (junio de 2014). Findings and Recommendations Relating to the 2012 – 2013 Missions to Monitor the Protection Screening of Mexican Unaccompanied Children Along the U.S.-Mexico Border, p. 5. Disponible en http://americanimmigrationcouncil.org/sites/default/files/UNHCR_UAC_Monitoring_Report_Final_June_2014.pdf (en adelante “UNHCR Findings and Recommendations Relating to the 2012 – 2013 Missions”).

³⁴ Office of the Inspector General (OIG), Department of Homeland Security (septiembre de 2010). CBP’s Handling of Unaccompanied Alien Children (en adelante “Informe de la OIG”), pp. 21-24. Disponible en http://www.oig.dhs.gov/assets/Mgmt/OIG_10-117_Sep10.pdf.

³⁵ Immigration and Customs Enforcement. Local Arrangements for the Repatriation of Mexican Nationals. Disponible en <http://www.ice.gov/doclib/foia/repatriation-agreements/local-arrangements-repatriation-of-mexican-nationals-full-list.pdf>.

En 2009, los gobiernos de Estados Unidos y México establecieron un acuerdo bilateral que dispone un arreglo formal para el retorno acelerado de ciudadanos mexicanos.³⁶ El acuerdo permite una serie de acuerdos locales entre Estados Unidos y México para establecer los lugares y los horarios específicos en los que se puede producir la repatriación. Estos acuerdos locales se revisan y actualizan periódicamente para mejorar su funcionamiento. Los acuerdos locales de repatriación solo permiten el retorno de niños durante el día.³⁷ Sin embargo, como se explica con mayor detalle en el capítulo 1, el ACNUR identificó incongruencias en la aplicación de estas políticas,³⁸ lo que podría conllevar que no se esté repatriando o retornando a México a algunos niños de la manera segura que dispone la TVPRA.

La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 y otros acuerdos entre Estados Unidos y México garantizan el derecho de todos los ciudadanos mexicanos en Estados Unidos a hablar con un funcionario consular. Además, se notificará inmediatamente si un ciudadano se encuentra bajo la custodia del Gobierno de Estados Unidos, y un funcionario consular mexicano tiene derecho a visitar a los ciudadanos mexicanos detenidos.³⁹ La mayoría de los niños mexicanos no acompañados son entrevistados por alguien del Consulado de México antes de su retorno en la frontera. La CBP ha dispuesto un espacio de oficina para los funcionarios consulares mexicanos en los centros de la OFO y la BP, de manera que puedan acudir a los centros a entrevistar al migrante y ayudar a facilitar la repatriación. Cuando la CBP quiere retornar a un niño a México, el funcionario consular coordinará el retorno del niño con el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de México, con el fin de asegurar su repatriación a salvo, como se explica con mayor detalle en el capítulo 7 sobre el norte de México.⁴⁰ Existe preocupación porque la presencia de los funcionarios mexicanos en los centros de la CBP no solo puede reducir las posibilidades de que un niño revele un temor de regresar a México, sino que también la CBP utilice a los funcionarios consulares para que hagan todos los exámenes, incluidos el tipo de comprobaciones requeridas por la TVPRA.⁴¹ Puede ser intimidante para un niño explicar a un funcionario de Estados Unidos porque creen que su propio gobierno no puede protegerle, especialmente con la presencia en el centro de un funcionario de su gobierno esperando hablar con él. Es más, los agentes de la CBP han señalado a observadores que creen los funcionarios consulares mexicanos están ahí para examinar a los niños, por lo que consideran que no siempre tienen que ser muy exhaustivos en sus propias comprobaciones.⁴²

³⁶ Department of Homeland Security (3 de abril de 2009). Secretaries Napolitano and Espinosa Announce Agreement on Mexican Repatriation. Disponible en <http://www.dhs.gov/news/2009/04/03/agreement-mexican-repatriation-announced>.

³⁷ Immigration and Customs Enforcement. Local Arrangements for the Repatriation of Mexican Nationals. Disponible en <http://www.ice.gov/doclib/foia/repatriation-agreements/local-arrangements-repatriation-of-mexican-nationals-full-list.pdf>.

³⁸ UNHCR. [Findings and Recommendations Relating to the 2012 – 2013 Missions](#), pp. 40-41. Durante la investigación para este informe, en dos de las oficinas sobre el terreno “señalaron al ACNUR que no están técnicamente obligados a cumplir estos acuerdos con México, porque los acuerdos tratan el proceso de ‘repatriación’, mientras que el proceso de retorno de la OFO consiste en la retirada de la solicitud de admisión de un NNA. El texto del párrafo 235(a)(2)(C) de la TVPRA utiliza tanto la ‘repatriación’ como el término más genérico de ‘retorno’ que describir los procesos empleados tanto por la BP como la OFO, que son objeto de los acuerdos locales sobre repatriación”. UNHCR. [Findings and Recommendations Relating to the 2012 – 2013 Missions](#), p. 19 n. 17.

³⁹ Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (24 de abril de 1963) 596 U.N.T.S. 261.

⁴⁰ Para obtener más información, véase el capítulo 7 sobre el norte de México.

⁴¹ UNHCR. [Findings and Recommendations Relating to the 2012 – 2013 Missions](#), pp. 42-43.

⁴² UNHCR. [Findings and Recommendations Relating to the 2012 – 2013 Missions](#), pp. 42-43.

C. Niños que viajan con familiares

Los grupos de familias que viajan con niños representan una tercera categoría de inmigrantes que plantean situaciones singulares para el DHS. El DHS lleva tiempo lidiando con la manera de tratar a unidades familiares aprehendidas en la frontera. Antes de 2001, el INS ponía inmediatamente en libertad a las familias que viajaban con niños en la frontera. En 2006, el ICE, uno de los organismos sucesores del INS, reconoció que los traficantes estaban explotando un vacío animando a las familias a que trajeran a sus hijos.⁴³ El ICE intentó abordar este problema mediante la detención conjunta de los adultos y los niños.⁴⁴ El INS, y después el DHS, utilizaron una variedad de instalaciones para albergar a las familias, como moteles locales.⁴⁵

Inicialmente, el DHS solo tenía un albergue para familias, el Berks Family Residential Center en Leesport, Pennsylvania, que se abrió en 2001 para albergar a familias inmigrantes bajo la custodia del ICE. El centro se reformó para familias sometidas a procesos administrativos de inmigración y detención obligatoria. El centro sigue abierto y pretende ser una alternativa humana para mantener la unidad de las familias, mientras esperan el resultado de las audiencias de inmigración o el regreso a sus países de origen.

Debido a la carencia de espacio en los centros de detención, la agencia empezó a ingresar a los niños en albergues administrados por la DCS de la ORR del Departamento de Salud y Servicios Humanos, y a recluir a los progenitores en innumerables centros de detención de inmigrantes administrados por el ICE y cárceles de estados y condados.⁴⁶ En algunos casos, estas medidas protegieron a los niños de posibles situaciones peligrosas de tráfico, pero en otros casos provocaron la separación forzada de padres e hijos, que los convirtió ilegítimamente en NNA. También aumentó el período de detención de los niños, ya que la ORR los mantuvo en ocasiones recluidos mientras esperaban la puesta en libertad de sus padres.⁴⁷

El Congreso descubrió este problema y ordenó al DHS que dejara de separar a las familias migrantes. En 2005, el informe de la Cámara que acompañó al proyecto de ley de presupuesto del DHS para 2006 señaló:

⁴³ Department of Homeland Security, Immigration and Customs Enforcement (15 de mayo de 2006). DHS Closes Loopholes by Expanding Expedited Removal to Cover Illegal Alien Families. Disponible en <http://www.aila.org/content/default.aspx?bc=1016%7C6715%7C12053%7C26286%7C26307%7C19408>.

⁴⁴ Department of Homeland Security, Immigration and Customs Enforcement (15 de mayo de 2006). DHS Closes Loopholes by Expanding Expedited Removal to Cover Illegal Alien Families. Disponible en <http://www.aila.org/content/default.aspx?bc=1016%7C6715%7C12053%7C26286%7C26307%7C19408>.

⁴⁵ *The Detention and Treatment of Haitian Asylum Seekers: Hearing Before the Subcomm. on Immigration of the S. Comm. on the Judiciary*, 107th Cong. (2002) (declaración de Cheryl Little, directora ejecutiva del Florida Immigrant Advocacy Center, en la que señala que las mujeres haitianas con niños solicitantes de asilo eran albergadas en un motel local).

⁴⁶ Women's Commission for Refugee Women and Children (octubre de 2000). Behind Locked Doors: Abuse of Refugee Women at the Krome Detention Center, p. 3. Disponible en <https://womensrefugeecommission.org/resources/document/272-behind-locked-doorsabuse-of-refugee-women-at-the-krome-detention-center>.

⁴⁷ Nugent, C. (2006). Whose Children Are These? Towards Ensuring the Best Interests and Empowerment of Unaccompanied Alien Children, *The Boston Public Interest Law Journal*, 15, p. 230. Disponible en <https://www.bu.edu/law/central/jd/organizations/journals/pilj/vol15no2/documents/15-2NugentArticle.pdf>.

El Comité está preocupado acerca de las informaciones de que niños aprehendidos por el DHS, que pueden ser hasta bebés lactantes, están siendo separados de sus padres e ingresados en albergues administrados por la ORR, mientras los padres se encuentran en otros centros. Los niños aprehendidos por el DHS cuando iban acompañados de sus padres no son realmente niños “no acompañados” y, si su estado de salud no es problemático, no deben someterse a la custodia de la ORR. El Comité espera que el DHS ponga en libertad a las familias o use alternativas a la detención, como el programa intensivo de comparecencia supervisada, siempre que sea posible. El Comité ordena al DHS que, cuando la detención de unidades familiares sea necesaria, use el espacio de detención apropiado para que estén juntos.⁴⁸

En mayo de 2005, el DHS abrió el centro Don T. Hutto específicamente para albergar a familias inmigrantes.⁴⁹ Los activistas concluyeron que el centro era totalmente inadecuado para las familias con niños. El centro Hutto era una instalación tipo cárcel en el que se mantenía encerradas a las familias prácticamente durante 24 horas al día, sin privacidad, oportunidades educativas ni atención sanitaria adecuada. En 2009, ante el aumento de la presión y el escrutinio, que incluyó una demanda judicial en Estados Unidos,⁵⁰ y la presión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,⁵¹ el ICE dejó de usar el centro para albergar a familias.⁵² Hasta 2014, el DHS solo mantuvo abierto el centro de Berks para familias, que, al ser un centro residencial no restrictivo, ha sido reconocido como un modelo más apropiado para la detención de familias.⁵³ En 2014, el número de niños aprehendidos con sus padres en la frontera aumentó drásticamente de solo 14.855 unidades familiares, en el año anterior, a 68.445,⁵⁴ y el DHS abrió dos nuevos centros de detención de familias en Artesia, New Mexico, y Karnes, Texas. Cada uno de estos centros puede albergar a cientos de personas al mismo tiempo. Poco después de la apertura del centro de Artesia, varios abogados interpusieron una demanda contra el Gobierno por violar los derechos de las familias en esta instalación, y alegaron numerosas violaciones de los derechos procesales en la evaluación de las solicitudes de asilo presentadas y del derecho a un abogado. Además de estos nuevos centros,

⁴⁸ H. R. Rep. No. 109-79, at 38 (2005). Disponible en <https://www.congress.gov/109/crpt/hrpt79/CRPT-109hrpt79.pdf>.

⁴⁹ Women’s Commission for Refugee Women and Children y Lutheran Immigration and Refugee Service (febrero de 2007). *Locking Up Family Values: The Detention of Immigrant Families*, p. 1. Disponible en <http://lirs.org/wp-content/uploads/2012/05/RPTLOCKINGUPFAMILYVALUES2007.pdf>.

⁵⁰ American Civil Liberties Union (6 de marzo de 2007). *ACLU Challenges Prison-Like Conditions at Hutto Detention Center*. Disponible en <https://www.aclu.org/immigrants-rights-racial-justice-prisoners-rights/aclu-challenges-prison-conditions-hutto-detention>.

⁵¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (28 de julio de 2009). *CIDH visita centros de detención de inmigrantes en EEUU*. Disponible en <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2009/53-09sp.htm>.

⁵² Comisión Interamericana de Derechos Humanos (28 de julio de 2009). *CIDH visita centros de detención de inmigrantes en EEUU*. Disponible en <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2009/53-09sp.htm>. Véase también Brané, M. (7 de agosto de 2009). *Good News on Immigration Detention, But Keep the Pressure On*. *Huffington Post*. Disponible en http://www.huffingtonpost.com/michelle-bran/good-news-on-immigration_b_254214.html.

⁵³ Irwin, T. (6 de enero de 2011). *In rural Pennsylvania, a model of civil immigration detention*. *UNHCR, The UN Refugee Agency*. Disponible en <http://www.unhcr.org/4d25c4fb6.html>.

⁵⁴ U.S. Border Patrol (2014). *Southwest Border Sectors: Family Unit and Unaccompanied Alien Children (0-17) apprehensions FY 14 compared to FY 13*. Disponible en http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/BP%20Southwest%20Border%20Family%20Units%20and%20UAC%20Apps%20FY13%20-%20FY14_0.pdf.

el Gobierno ha anunciado sus planes de abrir más centros de detención para familias, como una centro masivo con 2.500 camas en Dilley, Texas. La expansión de la detención de familias en Estados Unidos constituye un retroceso importante en la protección de los derechos humanos de los niños migrantes. Se desmarca de la política de puesta en libertad de familias por el reconocimiento de sus circunstancias singulares, y es uno de los componentes de la amplia iniciativa del Gobierno federal para facilitar la “expulsión acelerada” de estas familias, que reduce su acceso a procesos de inmigración justos y sólidos y su capacidad para acceder al asilo y las protecciones correspondientes. Aunque Estados Unidos ha disfrutado durante años de la autoridad para acelerar la expulsión de familias aprehendidas a menos de 160 kilómetros de la frontera y que llevan menos de dos semanas en el país, este procedimiento se había usado en muy pocas ocasiones. En cambio, se ponía generalmente en libertad a las familias con instrucciones de comparecer ante los tribunales de inmigración. La expulsión acelerada se han convertido en el *modus operandi* del trato a las familias aprehendidas a menos de 160 kilómetros de la frontera, como parte de un esfuerzo de disuadir la migración no autorizada. Aunque no se somete a los niños a la expulsión acelerada y se les ofrece una audiencia en toda regla ante un juez, los niños que viajan con su familia *pueden ser* sometidos a la expulsión acelerada y es posible que ni siquiera se examinen sus casos para determinar si pueden tener derecho por su cuenta a la exención de la deportación. Existen alternativas a la detención mucho menos costosas y mucho más apropiadas para los niños y sus padres.

En respuesta a la incidencia constante en defensa de normas humanas y apropiadas, el DHS analizó las operaciones de detención de familias junto con las leyes estatales aplicables que afectan específicamente a los niños, y empezó a formular normas para abordar las necesidades únicas de las familias bajo su custodia. Mientras se desarrollaban estas normas, el ICE solicitó el consejo de expertos en cuestiones de medicina, psicología y educación, y colaboró con diversas organizaciones y muchas organizaciones no gubernamentales (ONG). A finales de 2007, el ICE aprobó las normas residenciales para las familias que contienen muchas revisiones basadas en comentarios públicos; pero de nuevo, estas normas se aprobaron en un momento en el que había muchas menos familias bajo la custodia federal. Además se están revisando en este momento.

Otra cuestión que afecta a los niños que viajan sin progenitores ni familiares que ejerzan de tutores legales es la intersección entre las definiciones de los NNA de la TVPRA y la HSA. La TVPRA ordena que la BP transfiera a un NNA en un plazo de 72 horas después de su aprehensión. Según la definición de la HSA de un NNA, un niño solo está acompañado si un progenitor o un tutor legal en Estados Unidos está en disposición de asumir su cuidado o su custodia. Cuando se emiten directrices para el trato de NNA en el marco de la TVPRA, el Gobierno utiliza la definición de la HSA para determinar si un niño está acompañado.⁵⁵ Por lo tanto, los familiares que no sean progenitores o tutores legales, como abuelos o hermanos adultos, que viajen con un niño no serían suficientes para que el niño sea considerado no acompañado y tratado por la CBP como parte de una familia, es decir, trasladado a un centro de detención para familias o puesto en libertad con una orden de supervisión. En cambio, la CBP debe considerar que el niño no está acompañado y transferirlo a la custodia de la ORR. Esto ha hecho que muchos niños hayan sido separados de sus cuidadores y solo se conviertan en no acompañados como consecuencia de las interpretaciones de

⁵⁵ Aguilar, D.V. (20 de marzo de 2009). Implementation of the Wilberforce Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2008, p. 2 (con omisiones). *Memo from Chief, U.S. Border Patrol*. Disponible en http://legalactioncenter.org/sites/default/files/docs/lac/CBP_Counsel_Production_3.pdf.

estas leyes. Desafortunadamente, se trata de una consecuencia negativa para la HSA, que se diseñó para proteger a los niños de los tratantes y los traficantes. Antes de la HSA, se mantuvo habitualmente a esta categoría de niños bajo la custodia de hermanos adultos u otros familiares adultos que los cuidan. La CBP está revisando actualmente su política para determinar si, después de un examen cuidadoso, estos niños pueden retenerse junto con miembros de su familia extendida que los cuidan.

Aunque parece que la mayoría de los niños en procesos de inmigración en la actualidad están bajo la custodia de la ORR, el DHS retiene la custodia de algunos niños. En general, el ICE no debería tener la custodia de ningún niño salvo los que estén detenidos con su familia, aquellos que tengan una orden de expulsión (que está procesando el ICE), aquellos a los que el ICE vaya a trasladar en un plazo de 72 horas después de su aprehensión y aquellos considerados un riesgo para la seguridad nacional en virtud de la Ley Patriótica (Patriot Act). Puede haber casos en los que los niños sean detenidos erróneamente debido a determinaciones deficientes de su edad.⁵⁶

Las estadísticas publicadas por el ICE en mayo de 2013, como parte de un litigio en el marco de la Ley de Libertad de Información, plantean algunas dudas acerca de si los niños están bajo la custodia del ICE. Estas estadísticas indican que el ICE había detenido a 1.366 niños inmigrantes durante al menos tres días en centros de detención para adultos entre 2008 y 2012.⁵⁷ Esta información demostró que el DHS detuvo a estos niños durante períodos que van de tres días a más de un año, y que casi un millar de niños pasaron al menos una semana detenidos con adultos.⁵⁸ Aunque no está claro cuántos niños, si los hay, pasan tiempo en centros para adultos, es importante señalar que las condiciones de detención de adultos son inapropiadas para los niños.

Han surgido otra cuestión relacionada con la aprehensión y la detención de niños ciudadanos de Estados Unidos con un familiar que no tiene autorización para entrar al país. Dado que la CBP no tiene autoridad para detener a ciudadanos de Estados Unidos, el niño debe ser puesto en libertad. No existe una política formal y pública de la CBP sobre la manera en que ponen en libertad a estos niños ciudadanos de Estados Unidos o sobre si deben o no entregar estos niños a un progenitor o cuidador en situación irregular en Estados Unidos. A continuación se ofrece un ejemplo de esta falta de políticas claras.

⁵⁶ Halfway Home, p. 12.

⁵⁷ National Immigrant Justice Center (mayo de 2013). Fact Sheet: Children Detained by The Department of Homeland Security in Adult Detention Facilities. Disponible en http://www.immigrantjustice.org/sites/immigrantjustice.org/files/NIJC%20Fact%20Sheet%20Minors%20in%20ICE%20Custody%202013%2005%2030%20FINAL_0.pdf.

⁵⁸ National Immigrant Justice Center (mayo de 2013). Fact Sheet: Children Detained by The Department of Homeland Security in Adult Detention Facilities. Disponible en http://www.immigrantjustice.org/sites/immigrantjustice.org/files/NIJC%20Fact%20Sheet%20Minors%20in%20ICE%20Custody%202013%2005%2030%20FINAL_0.pdf. (que señala que los datos del DHS sugieren que, en ese período de tiempo, cuatro niños estuvieron detenidos de 1.000 a 3.600 días).

“Deportación” de una niña de cuatro años ciudadana de Estados Unidos a Guatemala

Los agentes de la CBP en el aeropuerto de Dulles en Virginia detuvieron supuestamente de manera ilegal a una niña de cuatro años ciudadana de Estados Unidos durante más de 20 horas, la privaron de contacto con sus padres y la deportaron de hecho a Guatemala. La niña estaba regresando a casa desde Guatemala cuando desviaron su vuelo de Nueva York a Dulles debido al mal tiempo. Después de que los agentes de la CBP sellaron el pasaporte de la niña, remitieron a su abuelo, con el que estaba viajando, a una segunda inspección debido a un problema con sus documentos de inmigración; y tanto él como la niña fueron detenidos. La CBP detuvo a la niña con su abuelo durante las siguientes más de 20 horas, solo le dio una galleta y una soda durante todo ese tiempo y no le ofreció ningún otro sitio donde dormir que el frío suelo.

A pesar de las reiteradas peticiones del abuelo de que la CBP le dejara ponerse en contacto con los padres de la niña en Nueva York, se negarlo a ello. Unas 14 horas después de la detención de la niña, un agente de la CBP se puso finalmente en contacto con el padre de la niña, y prometió inicialmente enviarla en un avión a Nueva York. Sin embargo, horas más tarde, la CBP volvió a ponerse en contacto con el padre y afirmó esta vez que no podían retornar a la niña con “ilegales”. La CBP dio al padre una hora para elegir entre enviarla a Guatemala o a un “centro de adopción” en Virginia. Por temor a perder la custodia de su hija, el padre decidió que la única opción viable era que regresara a Guatemala.⁵⁹

Por el contrario, en el puerto de entrada de San Ysidro dijeron a la Women’s Refugee Commission que la CBP siempre retornaría al niño con el adulto con el que estaba viajando, independientemente de la situación del adulto.⁶⁰

Es importante señalar que los organismos internacionales recomiendan usar alternativas a la detención para todos los niños migrantes, y que el uso extraordinario de la detención migratoria para niños migrantes vulnera los principios internacionales. Las directrices de detención del ACNUR señalan que la detención de solicitantes de asilo es inherentemente indeseable y que, como principio general, no se debe detener a los migrantes; además, la detención solo debe tener lugar después de considerar todas las alternativas posibles.⁶¹ Es más, el artículo 37(b) de la Convención sobre los Derechos del Niño requiere que “ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el

⁵⁹ Ruiz ex rel. E.R. v. United States, No. 13-CV-1241 KAM SMG, 2014 WL 4662241 (E.D.N.Y. 18 de septiembre de 2014). El American Immigration Council dispone de un resumen del caso en <http://www.immigrationpolicy.org/litigation-clearinghouse/newsletter/lac-docket-volume-iv-issue-4>.

⁶⁰ Entrevista de Jennifer Podkul con funcionario de la CBP, puerto de entrada de San Ysidro, California (3 de diciembre de 2013).

⁶¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (febrero de 1999). Directrices del ACNUR sobre los criterios y estándares aplicables con respecto a la detención de solicitantes de asilo, p. 1. Disponible en <http://www.refworld.org/docid/3c2b3f844.html>.

período más breve que proceda”.⁶² Por lo tanto, para que sea compatible con la Convención sobre los Derechos del Niño, se deben haber considerado todas las opciones posibles antes de recurrir a la detención.⁶³ Por lo tanto, muchas alternativas a la detención que los Estados podrían poner a disposición de los NNA y las familias no pueden considerarse “una medida de último recurso”, tal como requiere el artículo 37 de la Convención. El uso de la detención como un verdadero último recurso requeriría circunstancias excepcionales, como una situación en la que un niño se encontrara con un solo progenitor, considerado un riesgo para la seguridad nacional, y que la separación del niño del progenitor no redundara en el interés superior del niño. La International Detention Coalition afirma que cualquier restricción de la libertad de los niños por razones relacionadas con la migración debe ser necesaria y proporcional, y que se debe usar la forma menos restrictiva posible para que sea congruente con el derecho internacional de derechos humanos.⁶⁴

V. Condiciones de detención de niños migrantes en Estados Unidos

A. Descripción general

Cuando se aprehende a un niño que entra sin autorización a Estados Unidos, está sujeto a detención. Existen tres tipos diferentes de detención a los que se puede someter a un niño: Detención a corto plazo en un centro de retención de la CBP, detención a más largo plazo en un centro del ICE o albergues y programas específicos para NNA administrados por la ORR.

En 1985, se interpuso una demanda histórica, *Flores v. Meese*, contra el INS en la que se cuestionó la manera en que la agencia procesaba, aprehendía, detenía y ponía en libertad a los niños bajo su custodia.⁶⁵ En 1997, un tribunal federal de California aprobó el acuerdo sobre el caso *Flores* acerca de las políticas nacionales sobre detención, puesta en libertad y trato a los niños bajo la custodia del INS (acuerdo *Flores*). Estas condiciones siguen vigentes hoy en día y se aplican a todos los niños aprehendidos por el DHS.⁶⁶ Aunque han habido otras leyes que incluyen avances con respecto a la detención de niños, el acuerdo *Flores* sigue siendo una base de referencia que tiene que seguir el Gobierno cuando detiene a niños. Muchos de los términos del acuerdo se han codificado en 8 CFR §§ 236.3, 1236.3.

El acuerdo define a un menor como toda persona menor de 18 años que no ha sido emancipada por un tribunal estatal, o que no ha sido condenada o encarcelada en cumplimiento de una condena por un delito juzgado como si fuera adulta. Requiere que los menores sean reclusos en las condiciones menos restrictivas posibles y adecuadas a su edad y sus necesidades especiales, con el fin de garantizar su protección y su bienestar. También requiere que los menores salgan de la custodia sin retrasos innecesarios y entregados a un progenitor, un tutor legal, un familiar adulto,

⁶² Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 37b), 20 de noviembre de 1989, 1577 U.N.T.S. 3. Disponible en <http://www.refworld.org/docid/3ae6b38f0.html>.

⁶³ Artículo 37b) de la Convención sobre los Derechos del Niño.

⁶⁴ International Detention Coalition (2009). Children in Immigration Detention Position Paper, pp. 6-7. Disponible en <http://idcoalition.org/wp-content/uploads/2009/05/childrenpositionpape.pdf>.

⁶⁵ *Flores by Galvez-Maldonado v. Meese*, 942 F.2d 1352 (9th Cir. 1991) rev'd sub nom. *Reno v. Flores*, 507 U.S. 292 (1993).

⁶⁶ Véase Stipulated Settlement Agreement, *Flores v. Reno*, Case No. CV85-4544-RJK (C.D. Cal. 1997) (en adelante “acuerdo *Flores*”). Disponible en https://www.aclu.org/sites/default/files/assets/flores_settlement_final_plus_extension_of_settlement011797.pdf.

una persona designada específicamente por el progenitor, un programa autorizado o, alternativamente, un adulto que solicite la tutela y sea considerado apropiado por el DHS. El acuerdo *Flores* y las políticas gubernamentales también disponen que los “menores no sean detenidos con un adulto con el que no guarden relación durante más de 24 horas”.⁶⁷ El acuerdo *Flores* se aplica a todos los niños bajo la custodia de las autoridades de inmigración, es decir, tanto NNA como niños detenidos con su familia.

B. Detención por el ICE

Antes de 2003 y la creación del ICE, se mantenía a los niños bajo la custodia del INS a la espera de la resolución de su caso legal. A pesar del acuerdo *Flores* de 1997, las condiciones de confinamiento eran totalmente inadecuadas y una tercera parte de estos niños están detenidos en centros para menores destinados al encarcelamiento de delincuentes juveniles. Se mezcló a muchos niños con los reclusos delincuentes, tuvieron que llevar esposas y grilletes y uniformes carcelarios, y fueron encerrados en celdas. A muchos se les negó de facto el acceso a servicios legales y sociales, esenciales para poder solicitar asilo u otros tipos de beneficios, porque estaban reclusos en centros remotos alejados de servicios disponibles. Los niños que necesitaban servicios de salud mental solo pudieron ser atendidos por psicólogos o psiquiatras que trabajaban para el Gobierno federal, cuyas evaluaciones o recomendaciones solían coincidir con los intereses del INS. Además de las deficiencias de los servicios prestados, el hecho de que el mismo organismo fuera responsable tanto de la atención como de la aplicación de la ley generó un conflicto de intereses significativo.

En marzo de 2003, en cumplimiento de la HSA, el INS transfirió sus operaciones de detención al recién creado DHS.⁶⁸ La HSA trasladó la responsabilidad de la atención y la custodia de menores migrantes no acompañados a la ORR en marzo de 2003.⁶⁹ De acuerdo con lo dispuesto por la HSA, el DHS recién creado retuvo la autoridad de aplicación de la ley y enjuiciamiento respecto a los NNA, mientras que se atribuyó a la ORR la responsabilidad de todas las decisiones de asignación y la prestación de cuidado a los niños.⁷⁰ La HSA define a un niño no acompañado como un niño en situación irregular en Estados Unidos, que no ha cumplido 18 años y no cuenta con un tutor legal o un progenitor en Estados Unidos en disposición de ofrecerle atención y custodia física.⁷¹ En la actualidad, el ICE detiene a inmigrantes en más de 250 centros de todo Estados Unidos. Casi el 67% de la población detenida por el ICE está recluida en centros locales o estatales.⁷²

Hoy en día, los centros del ICE operan de acuerdo con criterios nacionales sobre detención no ejecutables establecidos en 2000. No existe un requisito legal de que se cumplan estos criterios en

⁶⁷ U.S. Immigration and Naturalization Service (noviembre de 2003). Immigration and Naturalization Service Juvenile Protocol Manual § 2.3.2, p. 7. Disponible en http://www.ice.gov/doclib/foia/dro_policy_memos/juvenileprotocolmanual2006.pdf.

⁶⁸ HSA, Pub. L. 107-296, § 441, 116 Stat. 2135, 2205 (2002).

⁶⁹ HSA, Pub. L. 107-296, § 462(a), 116 Stat. 2135, 2205 (2002).

⁷⁰ Como parte de esa transferencia, el DHS no tiene la obligación de cumplir el acuerdo *Flores*. Véase HSA, Pub. L. 107-296, § 1512(a), 116 Stat. 2135, 2205 (2002). Véase también el acuerdo *Flores*, p. 22.

⁷¹ 6 U.S.C.A. § 279(g) (West).

⁷² Detention Watch Network. About the U.S. Detention and Deportation System. Disponible en <http://www.detentionwatchnetwork.org/resources>.

el caso de los adultos⁷³ ni ninguna rendición de cuentas por cualquier daño derivado del incumplimiento de estos criterios. En 2008, el ICE solicitó comentarios de las ONG y publicó una versión ampliada y revisada de sus criterios sobre detención, que denominaron criterios nacionales sobre detención basados en el desempeño de 2008. Estos nuevos criterios constituyen una mejora e incluyen disposiciones para prevenir y denunciar el abuso y la agresión sexuales, los registros de detenidos y la formación del personal. El Gobierno solicitó comentarios adicionales y aplicó nuevas mejoras para elaborar lo que se conoce como los criterios nacionales sobre detención basados en el desempeño de 2010. Estos criterios mejorados todavía se están implementando.

A excepción de los centros de detención para familias antes mencionados, la mayoría de los niños inmigrantes detenidos con procesos de inmigración están bajo la custodia de la ORR. En general, el ICE no debe tener bajo su custodia a ningún niño, a parte de los que se encuentran detenidos con sus familias.

1. Detención en instalaciones de la BP

Cuando son aprehendidos inicialmente al entrar a Estados Unidos sin autorización, los niños pueden ser interceptados por la CBP. La CBO mantiene centros de retención a corto plazo a lo largo de la frontera y todos los puertos de entrada oficiales a Estados Unidos, como los aeropuertos y los puentes. Si los agentes de la CBP se encuentran con un niño que viaja solo o con su familia, y no consideran que el niño tenga permiso para entrar en Estados Unidos, lo pondrán en una celda. Si el niño viaja con su familia, se encerrará al niño con otros familiares. Si no están acompañados, serán reclusos con otros menores.

Las instalaciones de la CBP están diseñadas como zonas de retención a corto plazo para los niños, mientras los agentes de la BP determinan si tienen autorización para entrar en Estados Unidos, procesan una solicitud basada en un temor creíble o esperan a otra agencia (por ejemplo, el ICE o la ORR) para trasladar al niño a otro centro. No se debe retener a los niños en estos centros durante más de 72 horas. Después de 72 horas, si la CBP considera que es necesario seguir deteniendo a un niño, el ICE debe trasladarlo a un centro de custodia a largo plazo de la ORR o el ICE.⁷⁴ A menudo, como consecuencia de los retrasos en el transporte o una falta de capacidad de detención a largo plazo de inmigrantes en todo el país, los niños han estado reclusos durante mucho más tiempo en centros de detención a corto plazo de la CBP, hasta dos semanas.⁷⁵

Los niños trasladados a centros de la CBP para su procesamiento son reclusos en salas de retención. La BP define las salas de retención como celdas de detención o salas de registro y entrevista en las que se detiene temporalmente a personas a la espera de su procesamiento o transferencia. La OFO define las salas de retención como áreas en los puertos de entrada en las que se puede retener temporalmente a personas detenidas a la espera de su segunda inspección, que conlleva comprobar documentos y realizar entrevistas.⁷⁶ El 2 de junio de 2008, la BP emitió

⁷³ Acuerdo Flores, p. 7. (Que define el alcance del acuerdo en los que se refiere a la detención de niños).

⁷⁴ TVPRA de 2008, párrafo 235a)3).

⁷⁵ Women's Commission for Refugee Women and Children (15 de octubre de 2012). Obligados a partir: Los niños perdidos de Centroamérica (en adelante "Obligados a partir"), p. 4. Disponible en <http://womensrefugeecommission.org/resources/document/844-forced-from-home-the-lost-boys-and-girls-of-central-america>.

⁷⁶ OIG Report, p. 4.

políticas sobre salas de retención y custodia a corto plazo, pero no son públicas ni ejecutables. Sin embargo, la CBP está desarrollando una política que abordaría la manera en que la OFO y la BP deben tratar a los niños bajo su custodia.⁷⁷

Aunque las estaciones de la BP y los puertos de entrada son estructuras totalmente diferentes—los puertos de entrada son normalmente grandes estructuras permanentes y las estaciones de la BP son muy pequeñas y, a menudo temporales o remotas—las salas de retención de cada una de estas instalaciones son muy similares. Los niños son retenidos en salas distintas que los adultos con los que no guardan relación. La mayoría de las salas de retención se asemejan a celdas de cárceles. Suelen ser habitáculos de concreto sin ventanas al exterior y una puerta que se cierra desde fuera. La puerta tiene una ventanilla para que los agentes de la CBP puedan observar a los niños que se encuentran dentro de la sala. La mayoría de las salas de retención tienen un aseo detrás o no de una pared para privacidad.

El tamaño de las salas varía considerablemente. Algunas han sido diseñadas para albergar a unas personas y otras tienen capacidad para más de 50. Se ha denunciado el hacinamiento extremo en las salas de retención y el hecho de que los niños tengan que hacer turno para tumbarse por la noche porque no hay espacio suficiente para dormir.⁷⁸ La mayoría de las salas tienen bancos de concreto o de metal para que los niños se sienten durante su estancia. Ninguno tiene un lavabo para poder lavarse las manos ni ninguna otra instalación para poder asearse. Las luces se mantienen encendidas durante las 24 horas. Ninguna de las salas tiene camas para que los niños duerman por la noche; no obstante, algunos centros suministran colchones finos y mantas. La mayoría de las salas de retención se mantienen muy frías y muchos niños dicen que pasan mucho frío, especialmente si no les proporcionan una manta.⁷⁹

Aunque la mayoría de las salas de retención disponen de agua potable para los migrantes, ya sea en refrigeradoras o de una fuente conectada al baño, algunos niños que no sabían que tenían acceso a ella.⁸⁰ La política sobre salas de retención y custodia a corto plazo requieren que se proporcione alimentos a los niños cada 4-6 horas, y que puedan pedir tentempiés, jugos y leche en cualquier otro momento.⁸¹ A pesar de esta política, sigue habiendo muchos niños que señalan que no se cumple este requisito.⁸²

Algunos niños que han sufrido mucho durante su trayecto migratorio tienen graves necesidades de atención médica en el momento de su aprehensión y detención por la CBP. Las niñas embarazadas y los niños que han sufrido agresiones sexuales durante su viaje necesitan especialmente la

⁷⁷ Aguilar, D.V. (2 de junio de 2008). Hold Room and Short Term Custody (con omisiones) (en adelante “política sobre salas de retención”). *Memo from Chief, U.S. Border Patrol*. Disponible en <http://foiarr.cbp.gov/streamingWord.asp?i=378>.

⁷⁸ Obligados a partir, p. 21.

⁷⁹ Americans for Immigrant Justice (agosto de 2013). The “Hieleras”: A Report On Human & Civil Rights Abuses Committed by U.S. Customs & Border Protection, p. 3. Disponible en <http://aijustice.org/the-hieleras-a-report-on-human-civil-rights-abuses-committed-by-u-s-customs-border-protection-2/>.

⁸⁰ OIG Report, pp. 9-11.

⁸¹ Hold Room Policy, p. 8.

⁸² Obligados a partir, p. 20.

atención médica inmediata. La CBP ha limitado la capacidad de atender las necesidades médicas de los niños, y no todos los funcionarios del Gobierno se interesan por estas necesidades.⁸³

También se ha denunciado de manera generalizada el abuso verbal y físico por los agentes de la CBP. Los niños cuentan que los agentes los arrojaron al suelo, les golpearon en la espalda y les torcieron los brazos. Algunos han denunciado que los esposaron, les escupieron y les gritaron.⁸⁴

Para asegurar que los agentes del Gobierno de Estados Unidos puedan atender adecuadamente las necesidades de los niños detenidos en estos centros de retención a corto plazo, antes de su retorno a México o su traslado a un albergue a más largo plazo de la ORR, los agentes deben poder hablar con los niños y examinar sus casos. Aunque algunos agentes hablan español, los niños indígenas que no hablan inglés o español plantean una dificultad especial. En estos casos, los funcionarios del Gobierno tienen que recurrir a una traducción por teléfono. Esta opción tiene muchas deficiencias, especialmente en el caso de los niños que ya tienen reticencia a hablar de un temor a regresar o de otras cuestiones traumáticas o delicadas.

La historia de Eduardo

*Eduardo, de 17 años, estaba cruzando a pie el desierto cerca de McAllen, Texas, cuando la BP detuvo a su grupo de cinco personas. Era uno de los tres menores del grupo; los otros eran una mujer embarazada y un guía. El agente de la BP lo agarró por el cuello y lo empujó, después usó una pistola paralizante contra él y otros inmigrantes, como la mujer embarazada y el guía. Una vez dentro de las celdas heladas, los agentes de la BP continuaron acosándolo verbalmente e insultándolo, como expresiones humillantes e insultos contra su madre. Cada vez que él y otros intentaron defender sus derechos, los agentes cerraron las puertas con agresividad para intimidarlos.*⁸⁵

Por lo tanto, a pesar de las normas del acuerdo *Flores* y la TVPRA sobre el trato a los niños en centros de la CBP, en la práctica, estos centros no son lugares adecuados para retener a niños.⁸⁶ Algunos niños son retenidos en estos centros durante varios días o semanas. Aunque la mayoría de los niños se transfieren a un centro de la ORR o se repatrian a México en un plazo de 48 horas; para los niños traumatizados, incluso 48 horas puede ser demasiado tiempo de retención en estas condiciones. Los niños en estos centros no tienen acceso a un abogado ni a asesoramiento o examen legal. Aunque los agentes de la CBP señalan que usan intérpretes a través del teléfono para los niños con los que no pueden comunicarse, especialmente los que hablan lenguas indígenas, los niños dicen que no entienden a los agentes que están intentando examinar sus casos o cuidar de ellos.⁸⁷

⁸³ OIG Report, pp. 13-14.

⁸⁴ Obligados a partir, pp. 11 y 22.

⁸⁵ Obligados a partir, p. 22.

⁸⁶ Véase también Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, Opinión Consultiva OC-21/14, Corte Interamericana de Derechos Humanos (serie A) No. 21, párrafo 182, p. 69 (19 de agosto de 2014). Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_esp.pdf.

⁸⁷ United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (junio de 2014). Findings and Recommendations Relating to the 2012 – 2013 Missions to Monitor the Protection Screening of Mexican Unaccompanied Children

Estos problemas se ven exacerbados por la carencia total de un proceso operativo de queja dentro de la CBP. En las zonas de retención de la CBP no hay carteles para informar a los niños y los adultos de sus derechos a un trato justo y a quejarse si sufren abuso. Incluso si llegan a conocer sus derechos, no tienen manera de presentar una reclamación mientras están retenidos. Hay muy pocos canales de comunicación para las personas que son transferidas de la CBP al ICE o a la ORR. No tienen acceso al Internet y el acceso a teléfonos es limitado o inexistente, y no les proporcionan formularios en papel para presentar reclamaciones. A los que han intentado navegarlo, el sistema de quejas les ha resultado ineficiente y difícil de usar. Los abogados y los padres que han recurrido al sistema dicen no haber recibido ninguna respuesta útil, si es que la han recibido.⁸⁸ Recientemente, las organizaciones de derechos humanos presentaron quejas en representación de más de un centenar de niños que habían denunciado el maltrato en estos centros.⁸⁹ El organismo está llevando a cabo una revisión interna, pero está resultando difícil fundamentar la información en las quejas porque la información se había quedado anticuada para cuando los niños pudieron denunciar lo que les había ocurrido.⁹⁰

C. *Detención en centros de la ORR*

Los NNA de países no contiguos y los NNA mexicanos que no pueden retornarse directamente a México en virtud de los criterios de la TVPRA son transferidos a un centro de la ORR. Los albergues administrados por la ORR diseñados como una alternativa a la detención son más apropiados para los niños. Los albergues de la ORR pretenden ser centros en los que se atiende adecuadamente a los niños a la espera de patrocinadores adultos puedan venir a buscarlos. A diferencia de los centros de detención del ICE o para familias, su carácter no suele ser penal ni punitivo, sino que constituyen una manera de salvaguardar a los NNA hasta que se disponga de un adulto adecuado que pueda cuidar de ellos.

1. *Tipos de centros*

La ORR tiene cuatro tipos distintos de centros de detención para albergar a NNA. Estos centros difieren de los programas estatales de acogida que albergan a niños ciudadanos de Estados Unidos. Los centros de la ORR solo acogen a NNA. Estos centros encajan en diferentes eslabones de la cadena de atención: desde situaciones menos restrictivas hasta condiciones de tipo más penal. De los menos a los más restrictivos, los tipos de centros son los siguientes: hogares de acogida a corto

Along the U.S.-Mexico Border, p. 35. Disponible en

http://americanimmigrationcouncil.org/sites/default/files/UNHCR_UAC_Monitoring_Report_Final_June_2014.pdf.

⁸⁸ Women's Refugee Commission (1999). Its Time for Customs and Border Patrol to Improve its Woefully Inadequate Complaint System. Disponible en

<http://www.womensrefugeecommission.org/component/content/article/55-programs/detention/1999-it-s-time-for-customs-and-border-patrol-to-improve-its-woefully-inadequate-complaint-system>.

⁸⁹ ACLU Border Litigation Project, Americans for Immigrant Justice, Esperanza Immigrant Rights Project, Florence Immigrant and Refugee Rights Project y National Immigrant Justice Center. (11 de junio de 2014). Complaint Regarding the Systemic Abuse of Unaccompanied Immigrant Children by U.S. Customs and Border Protection. Disponible en

<http://www.acluaz.org/sites/default/files/documents/DHS%20Complaint%20re%20CBP%20Abuse%20of%20UICs.pdf>.

⁹⁰ Office of the Inspector General, Department of Homeland Security (28 de agosto de 2014). Oversight of Unaccompanied Alien Children. Disponible en

http://www.oig.dhs.gov/assets/pr/2014/Sig_Mem_Over_Unac_Alien_Child090214.pdf.

y largo plazo, albergues y hogares de grupo, centros de acogida terapéuticos y residenciales de tratamiento, y centros con personal de seguridad o de seguridad. Las determinaciones sobre la asignación de cada niño se adoptan sobre la base información relativa al interés superior y el riesgo para la seguridad del niño. El acuerdo *Flores* y la TVPRA de 2008 ordenan que se albergue a los niños en las condiciones menos restrictivas posibles, y la cadena de atención de la DCS es un reflejo de este principio. La DCS usa generalmente centros menos restrictivos de los que usaba el INS.⁹¹

Hogares de acogida. La asignación menos restrictiva para la custodia de un niño que no ha sido reunificado con su familia es la acogida por familias o comunidades. Los hogares de acogida temporales (a corto plazo) se reservan principalmente para los niños menores de 12 años, las adolescentes embarazadas o con niños y los grupos de hermanos. Estos niños reciben servicios a través de un proveedor financiado por la DCS, pero viven en hogares particulares. Los niños discapacitados con necesidades especiales, o condiciones médicas o mentales, puede ser asignados a centros terapéuticos de acogida. Los hogares de acogida a largo plazo pueden ser una asignación secundaria (traslado desde un centro) para los niños que han pasado o podrían pasar mucho tiempo bajo custodia, como los niños para los que no es posible la reunificación familiar o cuando es poco probable que sus casos de inmigración se resuelvan rápidamente, por ejemplo, los solicitantes de asilo.

Los hogares de acogida—tanto a corto plazo como a largo plazo—permiten que los niños bajo la custodia de la DCS se beneficien de los servicios de un programa de la DCS mientras residen en un entorno comunitario con una familia. Normalmente, los niños en situaciones de acogida a corto plazo reciben servicios en toda una serie contextos, como el hogar de acogida, las sedes de los programas de la DCS y los centros de orientación psicológica. Las familias de acogida reciben una licencia de acuerdo con los reglamentos del estado en que se encuentran.

Albergues y hogares de grupo. Los albergues y los hogares de grupo ocupan el siguiente nivel menos restrictivos dentro de la cadena de atención y custodia de la DCS. Los niños que no pueden ser entregados ni asignados a hogares de acogida, pero que necesitan un mayor nivel de supervisión o servicios, son asignados a albergues u hogares de grupo. Una razón habitual por la que se asigna a un niño a un albergue u hogar de grupo, en lugar de un hogar de acogida, es la falta de camas disponibles en el sistema de acogida. El tamaño de los albergues puede variar considerablemente. Los hogares de grupo suelen albergar a un máximo de 15 niños y suelen ser menos restrictivos. Se trata del modelo óptimo cuando hay que asignar a los niños a centros de acogida. Sin embargo, muchos hogares de grupo albergan a un gran número de niños, hasta 300, y, como consecuencia, tienen un carácter más institucional. En los albergues grandes, se imponen habitualmente medidas más restrictivas para poder mantener el control. En 2011 y en 2014, el Gobierno federal no tuvo espacio suficiente en sus albergues para acoger a los NNA que lo necesitaban. Por consiguiente, se utilizó espacio prestado por las Fuerzas Armadas de Estados Unidos y se albergó a los niños en barracones adaptados en bases militares hasta que fueron reunificados con sus familias o enviados a un centro regular de la ORR. Aunque se planteó la preocupación de que los niños en estos centros no disfrutaban de todos los beneficios que se ofrecen en los centros regulares, como las

⁹¹ Halfway Home, p. 36.

presentaciones para conocer sus derechos, se interrumpió el uso de estos centros para albergar a niños migrantes después de unos meses.⁹²

Las condiciones y las prácticas en los albergues y los hogares de grupo varían en función del estado, el tamaño y la ubicación del programa, y están sujetas a los reglamentos estatales y las normas nacionales. En general, varios niños duermen juntos en grandes dormitorios. En algunos casos, los niños pueden trasladarse a habitaciones más privadas como recompensa por su buena conducta. Los albergues tienen generalmente una cocina, un comedor y un salón común. Al parecer, en algunos de los albergues había condiciones de hacinamiento. En algunos centros, los niños pueden llevar su propia ropa. En otros, les proporcionan ropa de tipo uniforme, como pantalones vaqueros o cortos y una camisa polo o camiseta.

El nivel de seguridad en estos centros es mucho más estricto que en los programas de hogares de acogida. En teoría, los niños en los albergues deberían tener libertad de movimiento dentro del centro. Sin embargo, suelen hacer vida y recibir educación y otros servicios dentro del centro, y no son libres de salir del centro sin la compañía de un miembro del personal. Los centros están cerrados y rodeados de vallas. En algunos centros, la libertad de movimiento en el interior también está limitada, y los niños tienen que mantenerse a la vista del personal y no pueden ir a sus habitaciones o el exterior cuando quieran. Muchos albergues y hogares de grupo están vigilados por cámaras durante las 24 horas del día, y muchos niños con los que hablamos se quejaron de que no tenían privacidad, incluso cuando querían estar solos para llorar o pensar.

Centros con personal de seguridad. Los niños cuya situación se considera de alto riesgo son asignados a centros con personal de seguridad. Muchos centros con personal de seguridad se asemejan o no son significativamente diferentes de los centros correccionales para menores y los centros de seguridad. Según el manual de la DCS, la asignación en centros con personal de seguridad es para los niños que requieren una estrecha supervisión, pero que no necesitan ser asignados a un centro de seguridad. El manual de la DCS ofrece una lista de criterios a considerar para evaluar la idoneidad de la asignación a un centro con personal de seguridad. Estos criterios incluyen la conducta sexual inadecuada, las conductas perturbadoras, como la destrucción de propiedad, y las amenazas no específicas de cometer un acto violento que no conlleve un riesgo importante de daño para otra persona. En la práctica, se considera la asignación a un centro con personal de seguridad de los niños con un historial de delitos menores, los niños que plantean un riesgo de fuga y los niños que han demostrado una conducta perturbadora en un albergue. El manual de la DCS señala que los centros con personal de seguridad usan la supervisión del personal, en lugar de barreras arquitectónicas, como barrotes en las ventanas y puertas cerradas, para controlar a los niños. Sin embargo, algunos centros con personal de seguridad utilizan barreras arquitectónicas como barras, vallas y puertas cerradas.

Centros de seguridad. Los centros de seguridad tienen el máximo nivel de restricción dentro de la cadena de atención de la DCS. El manual de la DCS considera que la asignación a un centro de seguridad es apropiada para los niños (1) acusados o condenados de un delito o considerados delincuentes, (2) que han cometido o amenazado con cometer actos criminales o violentos durante la custodia de la DCS, (3) que han participado en conducta inaceptablemente perturbadoras, (4) que plantean un riesgo de fuga o (5) que necesitan seguridad adicional para su propia protección.

⁹² Obligados a partir, p. 16.

Los centros de seguridad son similares a las prisiones, y los niños no tienen oportunidad de moverse libremente sin la supervisión de un guardia. La TVPRA de 2008 requiere evaluaciones mensuales para determinar si un centro de seguridad es apropiado o no para un niño.

Estos centros tienen características totalmente similares a las de una cárcel, y los niños reclusos en ellos tienen poco acceso a servicios individualizados o terapéuticos. Los centros de seguridad, y algunos centros con personal de seguridad, se construyen con un modelo de aplicación de la ley y tienden a concentrarse en la protección del personal, en lugar de las necesidades de los niños. Los centros de seguridad se encuentran habitualmente dentro de centros correccionales de menores para grandes o en instalaciones separadas diseñadas como prisiones, en las que los niños tienen muy poco espacio personal, oportunidades de recreo y libertad de movimientos. Al igual que en todos los centros administrados por la ORR, la capacidad de los niños de comunicarse con familiares, ya sea en Estados Unidos o en sus países de origen, es extremadamente limitada. En general, se permite a los niños una breve llamada telefónica una o dos veces por semana. Los niños no pueden generalmente visitar a familiares mientras se encuentran en estos centros.

2. Preocupaciones actuales acerca de los centros de la ORR

Como se señaló anteriormente, la transferencia en 2003 de la custodia del INS al programa de la DCS de la ORR fue un avance positivo para mejorar las protecciones de los NNA. Sin embargo, la rapidez con la que se creó el programa de la DCS y el aumento drástico del número de niños aprehendidos complicaron el desarrollo de un nuevo modelo de programa totalmente basado en los principios sobre el bienestar de la infancia. El antiguo INS se resistió a entregar la información y el dinero a la ORR y, como consecuencia, hubo muchos obstáculos para la transferencia. Además, la ORR no estaba acostumbrada a ejecutar un programa operativo responsable de la atención y la custodia práctica de niños, lo que ha planteado algunas dificultades para su aplicación eficaz.⁹³ Aunque la situación ha mejorado, quedan algunos vestigios de las tensiones del pasado.

La mayoría de los niños están mejor con el programa de la DCS de como estaban con el INS. El modelo de la DCS es más suave y ha incorporado algunos elementos sobre bienestar de la infancia, como trabajadores sociales y responsables de casos sobre el terreno. La ORR ha aumentado drásticamente el uso de los hogares de acogida, ha agregado opciones de centros con personal de seguridad y centros residenciales de tratamiento, y ha suspendido los contratos y los acuerdos con la mayoría de los centros de seguridad que usaba el antiguo INS. Sin embargo, la reforma incompleta del programa ha perpetuado el viejo modelo del INS, que considera que los niños plantean un riesgo de seguridad o fuga, y confunde las funciones de fiscalización y atención. Esto ha afectado a la ubicación de los centros y fomentado la institucionalización, con centros más impersonales y similares a prisiones.

Ubicación de los centros Como se señaló anteriormente, si la CBP considera que es necesario seguir deteniendo a un niño, el ICE debe trasladarlo a un centro de custodia a largo plazo de la ORR o, en raras circunstancias, a un centro del ICE.⁹⁴ Con el fin de hacer posible la transferencia puntual y menos costosa de los niños, el DHS ha presionado a la ORR para que instale los centros de la DCS en áreas fronterizas. Como consecuencia, muchos centros de la ORR se encuentran en

⁹³ Halfway Home, p. 4.

⁹⁴ TVPRA de 2008.

áreas rurales sin acceso a servicios médicos, de salud mental y legales adecuados. Según el manual de la DCS, se debe considerar la proximidad con el punto de remisión de la DHS y las necesidades de los niños a la hora de determinar su asignación.⁹⁵ Dado que muchas áreas rurales cercanas a la frontera carecen de servicios, esto genera tensiones obvias entre el nivel de conveniencia y de atención. Por lo tanto, en las decisiones sobre la asignación, la DCS ha permitido que los intereses del DHS tengan preferencia sobre el interés superior de los niños.

Tendencia hacia la institucionalización. Tras la transferencia de los niños al cuidado y la custodia de la ORR, el Gobierno adoptó medidas para desinstitucionalizar el modelo del INS. La agencia suspendió acuerdos con 31 centros de seguridad de detención de menores, empezó a asignar a algunos niños a hogares de acogida, aumentó las iniciativas de reunificación y adoptó medidas para introducir y aplicar principios de trabajo social, con la contratación de trabajadores sociales tanto en su sede como sobre el terreno. Sin embargo, mucha de la estructura fundamental del programa se ha mantenido igual. Aunque la mayoría de los niños son puestos en libertad o asignados a hogares de acogida o albergues, con el tiempo se ha recuperado la tendencia a la institucionalización y en algunos casos a la criminalización, a pesar de que los entornos más pequeños y con carácter hogareño están mejor dotados para atender las necesidades físicas y emocionales de los niños. Algunos centros se han vuelto demasiado grandes para atender adecuadamente las necesidades de los niños. Tanto la atención como la seguridad resultan comprometidas por este uso de grandes centros, ya que es difícil para el personal ofrecer a los niños la atención individualizada necesaria para abordar sus altos niveles de trauma y vulnerabilidad.

Esta tendencia hacia el uso de grandes centros puede deberse en parte al rápido aumento del número de NNA que cruzan la frontera, y a las dificultades de la DCS para encontrar suficientes centros para albergar a estos niños. Los centros más grandes recurren necesariamente a una mayor institucionalización para poder mantener el control. Tienen menos personal por cada niño y menos capacidad para adaptar los servicios a las necesidades singulares de los niños, especialmente en el caso de niños que hablen una lengua indígena o niñas que puedan haber sido víctimas de agresiones sexuales o estén embarazadas. Incluso los albergues menos seguros han empezado a aumentar sus medidas de seguridad, por ejemplo, con más cámaras y barras en puertas y ventanas, porque el personal tiene dificultades para supervisar al gran número de niños que acogen. Como consecuencia de la falta de disponibilidad de servicios de salud mental en centros menos restrictivos, algunos niños son ingresados indebidamente en centros de seguridad.

⁹⁵ Halfway Home, p. 14.

VI. Puesta en libertad después de la detención

A. Descripción general

Una vez que se determina que un niño es elegible para su ingreso en un centro de la ORR, el Gobierno federal decide si dicho niño puede ser reunificado o no con un adulto que lo patrocine en Estados Unidos mientras se resuelve su caso en los tribunales de inmigración. A 2014, aproximadamente el 90% de los niños bajo la custodia de la ORR se entregaban finalmente a un patrocinador adulto en Estados Unidos.⁹⁶ El patrocinador de un niño puede ser un progenitor, un tutor legal, un familiar u otros adulto responsable dispuesto a cuidar del niño. Entre los niños que fueron finalmente reunificados, el 50% se van a vivir con un progenitor.⁹⁷

El aumento drástico del número de niños sin un incremento correspondiente de los fondos para administrar los programas ha forzado a la ORR a racionalizar sus procedimientos de reunificación. Esto ha conllevado una reducción de los tipos y las cantidades de servicios que puede ofrecer a los niños, especialmente el examen y el seguimiento de cualquier decisión de asignación tras la puesta en libertad después de la detención.

Dado el drástico aceleramiento de los procesos de reunificación, el tiempo que pasan los niños bajo la custodia de la ORR ha disminuido considerablemente desde 2011. Anteriormente, los niños pasaban cerca de 60 a 90 días bajo su custodia.⁹⁸ En 2014, el tiempo promedio de estancia para un NNA detenido en un centro de la ORR era de menos de 30 días, hasta el momento de su repatriación o entrega a un patrocinador.⁹⁹ En el caso de los niños entregados a un progenitor o un tutor, la reunificación se produce normalmente en menos de siete días. En las secciones siguientes se hace una descripción general de los procedimientos para los niños entregados a patrocinadores u otras personas en Estados Unidos. Para obtener más información sobre los procedimientos para los niños que salen de los centros para su repatriación, véanse los capítulos 7 y 12.

⁹⁶ Administration for Children and Families, Office of Refugee Resettlement (mayo de 2014). Fact Sheet, U.S. Department of Human Services, Administration for Children and Families, Office of Refugee Resettlement, Unaccompanied Alien Children Program. Disponible en https://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/orr/unaccompanied_childrens_services_fact_sheet.pdf.

⁹⁷ Información presentada verbalmente por la ORR en la reunión del 22 de mayo de 2014 del grupo de trabajo interinstitucional sobre niños no acompañados y separados, celebrada en la sede de la Conferencia de Obispos Católicos de Estados Unidos.

⁹⁸ Bryne, O. y Miller, E. (marzo de 2012). *The Flow of Unaccompanied Children Through the Immigration System: A Resource for Practitioners, Policy Makers, and Researchers*, p. 16. Disponible en <http://www.vera.org/sites/default/files/resources/downloads/the-flow-of-unaccompanied-children-through-the-immigration-system.pdf>.

⁹⁹ Administration for Children and Families, Office of Refugee Resettlement (mayo de 2014). Fact Sheet, U.S. Department of Human Services, Administration for Children and Families, Office of Refugee Resettlement, Unaccompanied Alien Children Program. Disponible en https://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/orr/unaccompanied_childrens_services_fact_sheet.pdf.

B. Preocupaciones acerca de los procedimientos actuales de puesta en libertad

Controles de los patrocinadores. Muchos de estos cambios han despertado preocupaciones realistas de que los procedimientos actuales no cuenten con controles y salvaguardas adecuadas para garantizar que los patrocinadores puedan cuidar apropiadamente de estos niños. En el peor de los casos, la falta de salvaguardas aumenta la vulnerabilidad de los niños antes el abuso o la explotación. Algunos cambios adoptados durante épocas de mucha migración de NNA, por ejemplo, dejar de requerir un control de huellas dactilares para comprobar los antecedentes penales de progenitores que solo pueden demostrar su relación con el niño durante un breve período, pueden poner en peligro a los niños. Los expertos en el bienestar de la infancia afirman que, en ningún otro contexto, se puede entregar un niño a un adulto sin esta comprobación, incluso cuando el adulto sea uno de los progenitores. Como se analizó anteriormente, este control muy limitado puede tener como consecuencia que los niños sean maltratados por sus patrocinadores y, en algunos casos, vuelvan a ser recluidos o asignados a hogares de acogida del condado.

Acceso insuficiente a servicios de apoyo. Conforme va disminuyendo el tiempo que pasan los niños en centros de la ORR, también se limita cada vez más su acceso a servicios de salud mental, atención médica y asesoría legal. Los niños al cuidado de la ORR pueden haber estado expuestos a múltiples niveles de trauma a través de sus experiencias en sus países de origen que los forzaron a migrar, y la violencia sufrida durante su viaje a Estados Unidos. Algunas niñas están embarazadas y otras sufren condiciones psicológicas graves. Tienen un acceso limitado a servicios mientras están al cuidado del Gobierno, y aún menos asistencia cuando salen a la comunidad. La larga separación, la adaptación complicada a la cultura y las experiencias pasadas de los niños ejercen presiones significativas sobre la relación con la familia o el patrocinador. Las familias necesitan ayuda para navegar los sistemas complejos con el fin de asegurar la estabilidad y la integración a largo plazo. Desde que la ORR ha implementado estos cambios a su sistema de reunificación, no se ha realizado un examen sistemático de los nuevos procedimientos para garantizar su idoneidad para proteger a esta población vulnerable. Es más, la ORR no cuenta con un mecanismo para hacer seguimiento de los niños una vez que salen de los centros, con el fin de asegurar que no se queden desamparados.

La historia de María

María, una niña guatemalteca de 16 años, fue asignada inicialmente a la custodia de la DCS. Posteriormente la entregaron a la tutela de su hermana mayor. No se realizó ningún examen del hogar de la hermana. Su hermana la obligó a trabajar de camarera y a desnudarse en un bar local. Tres meses después de su salida del centro de la DCS, la policía local hizo una redada en el bar, la identificó como víctima de trata y la devolvió a la custodia de la DCS.¹⁰⁰

Muy pocos de los niños para los que se recomiendan servicios de seguimiento después de su salida de los centros, como visitas de trabajadores sociales a los hogares para comprobar que reciben la atención adecuada y el apoyo que necesitan, reciben realmente estos servicios. En 2013, había 300 niños en una lista de espera para estos servicios posteriores a la salida de los centros. Se había determinado que algunos niños tenían derecho a estos servicios pero que, debido a la falta de

¹⁰⁰ Halfway Home, p. 19.

capacidad financiera de la ORR, salieron de los centros sin recibirlos y fueron puestos en una lista de espera. A principios de 2014, los niños tenían que esperar aproximadamente seis semanas o más para recibir estos servicios. Se trata de un período largo en el que se pueden desbaratar situaciones débiles de convivencia.

VII. Programa de Menores No Acompañados Refugiados

Los niños bajo la custodia de la ORR que nunca se reúnen con un patrocinador, y cuya situación se ha regularizado y van a permanecer en el país, se transfieren al programa de Menores No Acompañados Refugiados (URM) dentro de la ORR. En cumplimiento de las leyes estatales, el programa de URM tiene la responsabilidad legal de garantizar que los NNA refugiados y recién llegados reciben toda la gama de asistencia, atención y servicios disponibles para los niños en sistema de acogida del estado correspondiente. Su funcionamiento es similar al del sistema federal de acogida para menores refugiados, víctimas de la trata de personas y otros NNA que han regularizado su situación migratoria.

El programa de acogida de URM incluye una serie integral de servicios y asistencia financiera destinados a ayudar a los menores durante su proceso de transición en Estados Unidos. Estos servicios se encargan de su atención mientras obtienen una educación y los preparan para ser independientes. Estas especialmente dirigidos a atender las necesidades de menores nacidos en el extranjero, con especial atención en la integración de su identidad cultural dentro de su nuevo entorno estadounidense. Entre los servicios que se prestan están los siguientes: asistencia financiera indirecta mediante la provisión de vivienda, alimentos, ropa y otras necesidades; apoyo educativo; servicios de salud mental, médicos y legales; gestión intensiva de sus casos; actividades culturales y recreativas; patrocinio y formación sobre habilidades para la vida. Los niños pueden ingresar al programa antes de los 18 años y pueden permanecer con una familia de acogida hasta los 20 o los 23 años, en función de las directrices sobre bienestar de la infancia de su estado.¹⁰¹

VIII. Conclusión

La situación de los niños migrantes en Estados Unidos ha avanzado en algunos aspectos, específicamente con respecto a la custodia de los NNA; sin embargo, también se han deteriorado por otros motivos, como la expansión del uso de centros de detención de familias excesivamente restrictivos. El aumento reciente del número de niños que viajan solos o con familiares ha supuesto una carga para el Gobierno de Estados Unidos, y ha hecho que se preste más atención a la situación en la frontera de Estados Unidos y México y la modificación de las políticas existentes. Aunque disminuyan los flujos migratorios, los activistas y el público deben seguir arrojando luz sobre las prácticas de detención, y el Gobierno debe mejorar la transparencia en su manejo de los niños migrantes. El Gobierno de Estados Unidos debe aumentar su uso de alternativas a la detención que sirvan de modelo para el resto de la región, en cumplimiento de los derechos de los niños migrantes consagrados en las leyes nacionales e internacionales.

¹⁰¹ USCCB Migration and Refugee Services y Lutheran Immigration and Refugee Service (marzo de 2011). Foster Care for Unaccompanied Refugee & Immigrant Children, Frequently Asked Questions. Disponible en <http://lirs.org/wp-content/uploads/2012/05/URM-FAQ-JOINT-LIRS-USCCB-UPDATED-3-2011.pdf>.

A finales de 2014, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió una opinión consultiva sobre los niños migrantes y sus necesidades de protección internacional.¹⁰² Examina las obligaciones de los Estados de garantizar salvaguardas para los niños migrantes cuando adopten o apliquen leyes nacionales. La opinión establece claramente que los Estados debe adoptar un enfoque basado en los derechos y considerar el interés superior y la protección del niño, por encima de cualquier otra cuestión relacionada con la nacionalidad o la situación migratoria. Estados Unidos ha adoptado medidas con este objetivo, pero sus respuestas recientes a la oleada de niños migrantes podría revertir los avances positivos. Debemos cerciorarnos de que no esto no vuelva a ocurrir.

Todas las recomendaciones están incluidas al final de este libro. Para ver la versión completa de las recomendaciones, puede consultar <http://cgrs.uchastings.edu/Ninez-Migracion-DerechosHumanos>.

¹⁰² Véase Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, Opinión Consultiva OC-21/14, Corte Interamericana de Derechos Humanos (serie A) No. 21 (19 de agosto de 2014). Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_esp.pdf.

Capítulo 10 Recursos de inmigración y derechos procesales de los
niños y los adolescentes migrantes

Karen Musalo, Lisa Frydman, y Misha Seay
Centro de Estudios sobre Género y Refugiados
Facultad de Derecho de la Universidad de California Hastings

Traducción en preparación

Capítulo 11 Separación de familias como consecuencia de las políticas de inmigración en Estados Unidos

Michelle Brané, Wendy Cervantes, Sara Harlow, y Katharina Obser
Women's Refugee Commission

I. Introducción

En este capítulo se examina ampliamente la separación de las familias en el contexto del sistema de inmigración de Estados Unidos. Las leyes actuales de inmigración de Estados Unidos se basan en principios de control, en lugar de los derechos del niño y la unidad familiar, una orientación que ha tenido consecuencias devastadoras para la integridad de las familias migrantes en Estados Unidos. El sistema de inmigración por lazos familiares vigente en Estados Unidos también plantea dificultades significativas para la unidad familiar, y obligan a las personas a esperar durante años para reunirse con sus familiares. A lo largo del proceso de control, las leyes federales, las políticas de las agencias y las prácticas estatales y locales que persiguen a los padres inmigrantes perjudican a cientos de miles de niños cada año, al no considerar apropiadamente su interés superior. Esto es especialmente cierto en el contexto de las familias con diversas situaciones migratorias, en las que uno o ambos progenitores están en situación irregular pero el hijo es ciudadano de Estados Unidos. Dado que el progenitor y el hijo tienen diferentes situaciones migratorias y, por lo tanto, derechos tremendamente diferentes en virtud de las leyes estadounidenses, las familias con diversas condiciones migratorias pueden verse forzadas a adoptar la difícil decisión de si es mejor regresar juntos al país de origen o separarse con la esperanza de que el niño tenga al final una vida mejor en Estados Unidos. En algunos casos, los progenitores pueden no tener ninguna opción si los deportan sin poder tomar una decisión acerca del cuidado de su hijo.

Este capítulo se ocupa primero de las leyes, las políticas de control y las prácticas relacionadas que constituyen las causas fundamentales de la separación de las familias en Estados Unidos. A continuación examina el efecto de estas prácticas sobre los niños de padres migrantes, como las consecuencias psicológicas, económicas y educativas, así como las posibilidades de interacción con el sistema de bienestar de la infancia. También se analizan los obstáculos a los que se enfrentan los padres deportados cuando intentan navegar el sistema desde el extranjero para poder reunirse con sus hijos. Finalmente, este capítulo examina las maneras en que las políticas de control descritas privan a los niños de sus derechos internacionalmente protegidos a la familia, la educación y la salud.

II. Tendencias históricas y cambios después de 1996: limitación de la inmigración familiar y aumento de las medidas de control

A. Un sistema actualizado de inmigración para las familias

Como se explicó anteriormente en el capítulo 10 sobre recursos y procesos migratorios, el sistema actual de inmigración para familiares en Estados Unidos no incluye alternativas adecuadas para fomentar la migración legal. En concreto, la regularización de la situación migratoria en Estados Unidos se concentra mucho más en los beneficios económicos y de otro tipo que en la unidad familiar. Hay pocas visas temporales disponibles para trabajadores poco cualificados. Las visas

por trabajo se concentran en gran parte en sectores técnicos y altamente cualificados, a menudo en detrimento de las mujeres y otros trabajadores de sectores no tradicionales como el empleo doméstico. La residencia legal permanente solo se concede a ciertos familiares después de largos períodos de espera después de solicitarla. Los hijos no casados (menores de 18 años), los hermanos y los padres de residentes legales adultos pueden ser elegibles para migrar legalmente. Sin embargo, los hermanos y los padres de niños ciudadanos de Estados Unidos, menores de 21 años, no tienen derecho a migrar sobre la base de su relación con el niño. Esto genera una situación en la que millones de niños ciudadanos o residentes legales han crecido en Estados Unidos, pero sus padres están en situación irregular o viven en el extranjero.

Además de las restricciones de las categorías de familiares que pueden ser patrocinados para obtener la residencia permanente legal (“tarjeta verde”), también existen límites legales sobre el número de tarjetas verdes disponibles. Normalmente, todas los años hay 226.000 tarjetas verdes disponibles para todas las categorías de inmigración por lazos familiares. Este límite produce largos períodos de espera o retrasos en las categorías de tarjetas verdes para familiares. A septiembre de 2014, los tiempos de espera de ciertas visas para familiares llegaban a los 23 años para los hermanos y las hermanas filipinas, siete años para los hijos adultos solteros de ciudadanos y residentes de Estados Unidos y hasta 13 años para hijos adultos casados de ciudadanos de Estados Unidos (véase el Cuadro 1, a continuación). Estos largos períodos de espera no son realistas para las familias que necesitan ayuda para cuidar de sus padres ancianos o criar a niños pequeños, o cuando la reunificación es esencial por otros motivos para la familia. Al no poder acceder fácilmente a estas tarjetas verdes en un plazo razonable, algunas familias prefieren migrar irregularmente que seguir separadas.

Además de los límites sobre las tarjetas verdes disponibles para ciertas categorías de familiares, también existe un límite legal sobre el número de tarjetas verdes disponibles para ciudadanos de cada país. El máximo de personas admitidas cada año es aproximadamente 25.600 por cada país; y este límite está repartido entre los inmigrantes por razones familiares y laborales. Para países como México, Filipinas, China y otras naciones con altos niveles de inmigración a Estados Unidos, estos límites por país pueden generar períodos de espera aún más largos para las solicitudes de tarjetas verdes para familiares. A continuación se incluyen los plazos aproximados de espera para diferentes categorías de visas para familiares a julio de 2014:¹

¹ Departamento de Estado de Estados Unidos (julio de 2014). Visa Bulletin for July 2014. Disponible en <http://travel.state.gov/content/visas/english/law-and-policy/bulletin/2014/visa-bulletin-for-july-2014.html>. Aunque la migración desde Filipinas se sale del ámbito de este estudio, los períodos de espera para los familiares de ese país se incluyen con fines de comparación. Los tiempos de espera para todos los países de origen, salvo México y Filipinas, varían en función de la categoría de visa, como se describe en la última columna del Cuadro 1, pero no varían por país. En esa columna se describen por lo tanto los tiempos de espera para los países del Triángulo Norte: Honduras, El Salvador y Guatemala.

Cuadro 1.
Tiempos de espera por categoría de visa para familiares

Categoría de visa para familiares	México	Filipinas	Todos los demás países (incluidos los países del Triángulo Norte)
F1 – hijos e hijas solteros (mayores de 21 años) de ciudadanos de Estados Unidos	20 años	11 años	7 años
F2A – cónyuges e hijos (hijos menores de 18 años) de residentes legales permanentes	3 años	2 años	2 años
F2B – hijos e hijas solteros (mayores de 21 años) de residentes legales permanentes	20 años	10 años	7 años
F3 – hijos e hijas casados (mayores de 21 años) de ciudadanos de Estados Unidos	20 años	21 años	10 años
F4 – Hermanos y hermanas de adulto ciudadano de Estados Unidos	17 años	23 años	12 años

Las mujeres en particular pueden enfrentarse a obstáculos adicionales para obtener visas, no por la discriminación directa, sino porque Estados Unidos da prioridad a las visas para empleo en sectores dominados por hombres por encima de las visas para familiares, y porque el sistema basado en el empleo es más rápido que el sistema para familiares. El 70% de las mujeres inmigrantes obtienen la residencia permanente en Estados Unidos a través de visas por lazos familiares, a diferencia de las visas basadas en el empleo. Esto contrasta con el 61% de los hombres que regularizan su situación por lazos familiares.²

Aunque se han presentado numerosas propuestas para actualizar el sistema de inmigración para familiares, ninguna ha llegado a promulgarse como ley. El sistema no se ha actualizado en más de 20 años. Esto ha llevado a una situación en la que la migración no autorizada es la norma y las detenciones y las deportaciones han aumentado drásticamente.

B. Una nueva estrategia para la aplicación de las leyes de inmigración

El número de inmigrantes detenidos y deportados por las autoridades migratorias estadounidenses ha alcanzado niveles históricos en los últimos años, a pesar de que la migración general a Estados Unidos disminuyó durante ese período. En Estados Unidos, el número de personas recluidas en centros de detención de inmigrantes a la espera de audiencias de expulsión en los tribunales de

² National Asian Pacific American Women's Forum (octubre de 2009). Family Immigration System and Asian & Pacific Islander Women. Disponible en http://nciwr.files.wordpress.com/2011/01/napawf_familyimmigration_factsheet-3.pdf.

inmigración aumentó un 54% entre 2004 y 2010.³ El número de personas deportadas al final de los procesos de inmigración también se ha disparado durante la última década. Desde 2009, casi 400.000 personas han sido deportadas de Estados Unidos cada año, en comparación con tan solo 189.000 en 2001.⁴ A principios de 2014, el número de personas deportadas de Estados Unidos durante el Gobierno de Obama alcanzó los dos millones.⁵

Aunque la aplicación de las leyes de inmigración en el contexto de las familias con diversas condiciones migratorias está dirigida directamente al progenitor en situación irregular para su arresto, detención y deportación, un número significativo de niños ciudadanos de Estados Unidos resultan afectados por estas actividades de vigilancia. Los datos recientes del Departamento de Seguridad Nacional (DHS) revelan que 72.410 padres de niños ciudadanos de Estados Unidos fueron expulsados en 2013.⁶ Estos datos solo registran los padres que dijeron tener un hijo ciudadano de Estados Unidos y, por consiguiente, no tienen en cuenta a las personas que no declararon voluntariamente su paternidad por miedo. Partiendo de los datos sobre deportaciones, los investigadores estiman que 152.426 niños ciudadanos de Estados Unidos sufren la deportación de un progenitor cada año.⁷ Es más, se estima que 4,5 millones de niños ciudadanos de Estados Unidos corren el riesgo de perder a un progenitor porque viven al menos con un progenitor en situación irregular.⁸ Esta cifra no incluye a los hijos de inmigrantes residentes permanentes legales. Aunque los padres residentes permanentes corren menos riesgo de ser deportados debido a la regularización de su situación, miles de ellos siguen siendo deportados cada año.⁹

³ Phillips, S. D. (enero de 2013) Introduction: Children in Harm's Way. En Phillips, S. D., Cervantes W., Lincroft, Y., Dettlaff, A. J., y Bruce, L. (compiladores), *Children in Harm's Way: Criminal Justice, Immigration Enforcement, and Child Welfare*, p. 5. Disponible en <http://firstfocus.org/resources/report/children-in-harms-way-criminal-justice-immigration-enforcement-and-child-welfare/>.

⁴ Caplan-Bricker, N. (17 de abril de 2014). Who's the Real Deporter-in-Chief, Bush or Obama? *The New Republic*. Disponible en <http://www.newrepublic.com/article/117412/deportations-under-obama-vs-bush-who-deported-more-immigrants>.

⁵ Caplan-Bricker, N. (17 de abril de 2014). Who's the Real Deporter-in-Chief, Bush or Obama? *The New Republic*. Disponible en <http://www.newrepublic.com/article/117412/deportations-under-obama-vs-bush-who-deported-more-immigrants>. Véase también Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos (19 de diciembre de 2013). ICE announces FY 2013 removal numbers. Disponible en <https://www.ice.gov/news/releases/1312/131219washingtondc.htm>. Véase también The great expulsion: Barack Obama has presided over one of the largest peacetime outflows of people in America's history (8 de febrero de 2014). *The Economist*. Disponible en <http://www.economist.com/news/briefing/21595892-barack-obama-has-presided-over-one-largest-peacetime-outflows-people-america>.

⁶ Foley, E. (25 de junio de 2014). "Deportation Separated Thousands of U.S.-Born Children from Parents In 2013". *Huffington Post*. Disponible en http://www.huffingtonpost.com/2014/06/25/parents-deportation_n_5531552.html?utm_hp_ref=tw.

⁷ Human Impact Partners (junio de 2013). Family Unity, Family Health: How Family-Focused Immigration Reform Will Mean Better Health for Children and Families, p. 2. Disponible en <http://www.familyunityfamilyhealth.org/uploads/images/FamilyUnityFamilyHealth.pdf>.

⁸ Passel, J. S. y Cohn, D. (1 de febrero de 2011). Unauthorized Immigrant Population: National and State trends, 2010, p. 13. Disponible en <http://www.pewhispanic.org/2011/02/01/unauthorized-immigrant-population-national-and-state-trends-2010/>.

⁹ Véase Baum, J., Jones, R. y Barry, C. University of California, Berkeley, School of Law & University of California, Davis, School of Law (marzo de 2010). In the Child's Best Interest? The Lawful Consequences of Losing a Lawful Immigrant Parent to Deportation, pp. 1, 4. Disponible en https://www.law.berkeley.edu/files/Human_Rights_report.pdf. (El informe estima que entre abril de 1997 y agosto de 2007 fueron deportados los padres residentes permanentes legales de al menos 88.000 niños ciudadanos de Estados Unidos. La mitad de estos niños tenían menos de 5 años cuando sus padres fueron deportados).

En vista de las cifras asombrosas de detenciones y expulsiones, los defensores de la reforma migratoria han empezado a formular preguntas fundamentales sobre cómo afecta a los niños: dónde van los niños después del arresto del progenitor, cómo responden socialmente y psicológicamente los niños en una cultura de aumento de los controles, y cómo aborda el sistema de bienestar de la infancia el interés superior del niño cuando la aplicación de las leyes de inmigración provoca la ausencia de un progenitor. Aunque el Gobierno de Estados Unidos no recopila datos sobre las consecuencias a largo plazo para los niños afectados, las informaciones anecdóticas dejan claro que estos niños sufren inmensamente cuando son separados de un progenitor. El resultado de que los legisladores hayan ignorado ampliamente el interés superior del niño a la hora de aplicar las leyes de inmigración es un sistema que presta muy poca atención a las consecuencias humanas colaterales tanto en su diseño como en su aplicación.

A mediados de la década de 2000, varias redadas muy notorias en lugares de trabajo sensibilizaron al público estadounidense sobre fallos críticos del sistema de aplicación de las leyes de inmigración con respecto al bienestar de los niños.¹⁰ Estas redadas, realizadas en los años inmediatamente posteriores a la creación del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE) y del DHS, demostraron un desprecio inquietante por el cuidado y la seguridad de los niños.

Redadas en una fábrica de New Bedford

En 2007, el ICE hizo una redada en una fábrica de productos de cuero en New Bedford, Massachusetts. Aunque los funcionarios federales sospechaban que los propietarios de la fábrica habían maltratado a los trabajadores y eran cómplices en el proceso de obtención de documentos fraudulentos de empleo, fueron puestos en libertad poco después a la espera del proceso judicial. Por el contrario, los 361 trabajadores aprehendidos fueron sometidos inmediatamente a la custodia del ICE y trasladados fuera de la región para su procesamiento, y la mayoría de ellos acabaron en un centro de detención en la frontera de Estados Unidos y México a la espera de su expulsión. La mayoría de los 361 trabajadores aprehendidos en la redada de New Bedford eran mujeres, y 110 de ellas eran las únicas personas que cuidaban hijos menores de edad. A pesar de que sabía que muchos de los trabajadores tenían hijos, el ICE planeó la redada sin coordinarse con funcionarios locales para garantizar que se organizara adecuadamente el cuidado de los niños. Esta decisión hizo que casi 200 niños se quedaran sin una persona que los cuidara y sin manera de ponerse en contacto con sus padres. Ese día, muchos de estos niños se quedaron simplemente esperando en escuelas o guarderías a sus padres que nunca llegarían.¹¹

¹⁰ El ICE se creó en 2003 para sustituir al Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) y su tarea consiste en hacer cumplir las leyes federales de inmigración. Philips, S. D. Introduction: Children in Harm's Way, pp. 4-5.

¹¹ Butera, E. y Cervantes, W. (2013). Family Unity in the Face of Immigration Enforcement: Past, Present, and Future, pp. 11-21. En Phillips, S.D., Cervantes, W., Lincroft, D., Dettlaff, A.J. y Bruce, L. (compiladores). *Children in Harm's Way: Criminal Justice, Immigration Enforcement, and Child Welfare*. Disponible en <http://firstfocus.org/resources/report/children-in-harms-way-criminal-justice-immigration-enforcement-and-child-welfare/>.

La respuesta del organismo fue emitir nuevas directrices que requirieron que sus agentes encargados de hacer cumplir la ley se coordinaran con las agencias locales de bienestar de la infancia antes de realizar redadas en lugares de trabajo.¹² A pesar de estas protecciones adicionales para las familias de trabajadores en situación irregular aprehendidos en operaciones a gran escala, la gran mayoría de las aprehensiones se producen ahora en el contexto de redadas a menor escala en hogares u operaciones de captura de fugitivos—para las cuales no se requiere que los agentes planeen con antelación la asignación adecuada de los niños.¹³ En 2007, ICE emitió directrices sobre el momento de la aprehensión para agentes que se encuentran con niños en el transcurso de operaciones de aplicación de la ley a pequeña escala. Sin embargo, los defensores de los derechos de los inmigrantes consideraron que estas directrices tenían deficiencias generales porque daban prioridad a la remisión de los niños a un organismo local de bienestar de la infancia o policial, en lugar de permitir que el progenitor determine la asignación adecuada. Estas directrices tampoco se aplican de manera congruente sobre el terreno. Es más, aunque el DHS ha prestado más atención a las políticas humanas en este contexto, todavía no está claro si esta política se ha retirado o sustituido por directrices más claras.¹⁴

Redada en un hogar de Albuquerque

En febrero de 2010, durante un redada del equipo de operaciones sobre fugitivos en un hogar de Albuquerque, New Mexico, el ICE detuvo a los dos progenitores en situación irregular de un niño de tres años ciudadano de Estados Unidos. El ICE remitió al niño al Servicio de Protección de la Infancia (CPS) y trasladó inmediatamente a sus padres a un centro de detención en El Paso, Texas, a la espera de su deportación. Antes de asumir la custodia del niño, la funcionaria del CPS preguntó al ICE si se podía asignar en cambio al niño a un familiar, y le dijeron que un nuevo protocolo nacional exigía al ICE que entregara a los niños ciudadanos de Estados Unidos al CPS cuando detuviera a sus padres. Las agencias del CPS en New Mexico nunca habían sido informadas de esta política, y los encargados de casos tenían que investigar la manera de navegar el sistema de inmigración para encontrar una forma de reunir al niño con sus padres. El niño pasó varios días en hogares de acogida con una familia que no conocía y que no hablaba su idioma, a pesar de que sus padres habían solicitado que lo llevaran con una tía que vivía en la zona. Hasta que el Consulado de Guatemala empezó a

¹² Agencia de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos (2007). Guidelines for Identifying Humanitarian Concerns Among Administrative Arrestees When Conducting Worksite Enforcement Operations. Disponible en <http://www.nilc.org/document.html?id=364>.

¹³ Butera, E. (7 de diciembre de 2010). Torn Apart by Immigration Enforcement: Parental Rights and Immigration Detention, p. 7. Disponible en http://womensrefugeecommission.org/component/docman/doc_download/667-torn-apart-by-immigration-enforcement-parental-rights-and-immigration-detention.

¹⁴ Agencia de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos (24 de agosto de 2007). Juveniles Encountered During Fugitive Operations. Disponible en http://www.ice.gov/doclib/foia/dro_policy_memos/juvenilesencounteredduringfugitiveoperations.pdf. Véase también Torn Apart by Immigration Enforcement: Parental Rights and Immigration Detention. (La Women's Refugee Commission mantuvo una reunión con la Oficina de Políticas de ICE en 2010, en la que el director informó a los participantes que la agencia estaba revisando esta política, pero no aclaró si la política de 2007 seguiría en vigor durante el período de revisión).

*defender la reunificación de la familia, los agentes del ICE no organizaron la reunificación del niño con sus padres en el aeropuerto cuando iban a deportarlos.*¹⁵

C. *La mayor intervención de las policías locales en la aplicación de las leyes de inmigración*

La ley de inmigración de Estados Unidos es federal y se aplica a nivel federal. Sin embargo, en los últimos años, las agencias estatales y locales encargadas de hacer cumplir la ley se han involucrado cada vez más en la aplicación de las leyes federales de inmigración. Por un lado, algunos estados como Arizona y Georgia, entre otros, han instituido leyes estatales que discriminan en función de la situación migratoria. Al mismo tiempo, la legislación federal ha terminado recurriendo cada vez más a las agencias estatales y locales encargadas de hacer cumplir la ley para promover la aplicación de las leyes de inmigración. Las agencias estatales y locales desempeñan ahora una función esencial en la detección de inmigrantes en situación irregular y su remisión al sistema federal para su deportación. Desde 2007, dos programas de colaboración federal-estatal calificados por el ICE de Acuerdos de Cooperación en Comunidades para Mejorar la Seguridad (ICE ACCESS) han sido los principales responsables de la autorización de la participación local en la aplicación de las leyes de inmigración. El programa carcelario 287(g) otorga a los funcionarios locales encargados de hacer cumplir la ley más autoridad que nunca para comprobar el historial migratorio de personas aprehendidas por infracciones de las leyes estatales.¹⁶

De manera similar, las jurisdicciones estatales que participaron en el Programa de Comunidades Seguras dieron permiso a la Oficina Federal de Investigaciones (FBI) para que enviara todas las huellas que se comprueban habitualmente en las bases de datos criminales federales al ICE para que las cotejara con su base de datos de inmigración.¹⁷ En el marco de ambos programas, el ICE puede solicitar que la persona sea retenida bajo custodia local hasta que pueda asumir su custodia e iniciar el proceso de expulsión. La Ley REAL ID de 2005 hizo casi imposible que un inmigrante sin una tarjeta verde pudiera obtener una licencia de manejar emitida por un estado o un documento oficial de identidad válido, en ausencia de una ley estatal que autorizara dicha identificación. Dada la imposibilidad de obtener un documento de identidad o una licencia de manejar válidos, aumenta el riesgo de que los inmigrantes en situación irregular sean arrestados por funcionarios locales encargados de hacer cumplir la ley por manejar sin licencia, y sean remitidos a la custodia de las autoridades migratorias.¹⁸ La intención del nuevo Programa de Prioridades en la Aplicación de la Ley (PEP), anunciado por el Gobierno como parte de sus medidas ejecutivas en noviembre de 2014, es eliminar el Programa de Comunidades Seguras. El PEP da instrucciones al ICE para que de prioridad a la aplicación de la ley a los inmigrantes bajo la custodia de autoridades locales solo cuando hayan sido condenados anteriormente por ciertas categorías de crímenes, o cuando el ICE

¹⁵ Santa Fe, entrevista con CPS de New Mexico, febrero de 2010.

¹⁶ Phillips, S. D. Introduction: Children in Harm's Way, p. 5. Véase también Dettlaff, A. J. y Lincroft, Y. (2013). Unanswered Questions about Immigration Enforcement and Children's Well-being. En Phillips, S.D., Cervantes, W., Lincroft, D., Dettlaff, A.J. y Bruce, L. (compiladores). *Children in Harm's Way: Criminal Justice, Immigration Enforcement, and Child Welfare*, pp. 66-70. Disponible en <http://firstfocus.org/resources/report/children-in-harms-way-criminal-justice-immigration-enforcement-and-child-welfare/>.

¹⁷ Dettlaff, A. J., y Lincroft, Y., Unanswered Questions about Immigration Enforcement and Children's Well-Being, p. 66.

¹⁸ National Immigration Law Center (febrero de 2008). Questions and Answers about Driver's Licenses Now That Final REAL ID Regulations Have Been Issued. Disponible en <http://www.nilc.org/document.html?id-882>.

considere que plantea una amenaza para la seguridad nacional.¹⁹ Sin embargo, quedan muchas preguntas por aclarar acerca del nuevo PEP y la manera en que se ejecutará y supervisará.

La justificación para aumentar el ámbito de aplicación de las leyes de inmigración a las agencias locales fue aprehender y deportar a fugitivos, personas que habían entrado recientemente en el país y personas que habían cometido crímenes graves. Sin embargo, los datos muestran que un número desproporcionado de personas en situación irregular, que solo tienen condenas por delitos menores y no suponen una amenaza para la seguridad nacional ni la seguridad pública, quedan atrapadas en esta red. Los datos del ICE sobre expulsiones muestran que solo el 39% de las personas expulsadas de Estados Unidos en 2011 había sido condenadas por un delito no relacionado con la inmigración, mientras que el 10% habían sido condenadas por una infracción penalizada de las leyes de inmigración como el reingreso no autorizado en el país. La mayoría restante del 52% no habían sido condenadas de ningún delito, sino que fueron expulsadas por infracciones de las normas civiles de inmigración, como sobrepasar el período fijado por la visa o entrar sin autorización.²⁰

El examen más detallado de las personas expulsadas por condenas penales no relacionadas con la inmigración, la categoría de personas a la que van supuestamente dirigidas las nuevas políticas, revela que solo alrededor del 20% de los expulsados habían cometido el tipo de delito grave que la mayoría consideraría una amenaza para la sociedad. De hecho, la categoría más numerosa, que corresponde a los condenados por un delito grave relacionado con las drogas, era prácticamente equivalente al número de condenados por un infracción de tráfico.²¹ Este cambio en la estrategia de aplicación de las leyes de inmigración para incorporar la mejora de la cooperación con agencias locales encargadas de hacer cumplir la ley en el interior del país ha provocado la detención y la expulsión de más inmigrantes que llevaban viviendo muchos años en Estados Unidos, muchos de los cuales habían establecido lazos con sus comunidades y estaban criando a hijos ciudadanos de Estados Unidos. Según un estudio de 2011 realizado por la Facultad de Derecho de la Universidad de California en Berkeley, el 37% de las personas arrestadas a través del Programa de Comunidades Seguras dijeron que tenían un hijo ciudadano de Estados Unidos, y el 83% de las personas arrestadas fueron remitidas finalmente a centros de detención para inmigrantes.²²

Las interacciones de agentes locales encargados de hacer cumplir la ley con inmigrantes sospechosos de haber cometido una infracción de inmigración son problemáticas por varios motivos. Este tipo de colaboraciones aumentan el riesgo de selección por motivos raciales y menoscaban la confianza entre las comunidades de inmigrantes y las agencias policiales locales

¹⁹ Department of Homeland Security Memorandum: “Secure Communities” (20 de noviembre de 2014). Disponible en http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/14_1120_memo_secure_communities.pdf

²⁰ Family Unity in the Face of Immigration Enforcement: Past, Present, and Future, p. 14; Phillips, S. D., Introduction: Children in Harm’s Way, p. 7.

²¹ Phillips, S. D. Introduction: Children in Harm’s Way, pp. 7-8. (Expulsiones de personas que habían cometido delitos no relacionados con la inmigración durante el ejercicio fiscal 2011: delitos peligrosos relacionados con drogas, 11%; delitos de tráfico, 11%, otras condenas penales—se cree que representan principalmente infracciones menores—7%; asalto, 3%; hurto, 2%; actividades fraudulentas, 1%; robo, 1%, delitos domésticos, 1%; agresión sexual, 1%.).

²² Kohli, A., Markowitz, P. y Chavez, L. (octubre de 2011). Secure Communities by the Numbers: An analysis of Demographics and Due Process, pp. 5, 7. Disponible en https://www.law.berkeley.edu/files/Secure_Communities_by_the_Numbers.pdf.

para preservar la seguridad. Es más, las agencias locales encargadas de hacer cumplir la ley no están sometidas a las directrices que rigen la manera en que los funcionarios federales tienen que manejar los casos en los que esté en juego el bienestar de un niño. Tampoco existe aparentemente ningún memorando de entendimiento entre el ICE y las autoridades locales que requiera la identificación de preocupaciones humanitarias en el momento de la aprehensión. Por ejemplo, las directrices humanitarias para redadas en lugares de trabajo, antes mencionadas, no se aplican a las actuaciones de las autoridades locales, ni siquiera cuando el inmigrante afectado es la principal persona que cuida a un niño. Además, cuando la policía local o estatal aprehende a una persona en situación irregular porque sospecha que ha cometido una infracción de las leyes de inmigración, las políticas locales no disponen el derecho a hacer una llamada, como ocurre con las personas con cargos penales, lo que dificulta extremadamente que los detenidos puedan organizar el cuidado de sus hijos. Un inmigrante detenido no puede hacer una llamada hasta que ingresa en una cárcel local, lo que puede suceder varias horas más tarde y provocar que los niños se queden abandonados en la escuela o en situaciones precarias. Además, si una persona se transfiere a la custodia de las autoridades federales de inmigración, puede acabar a cientos de kilómetros de distancia, sin tener derecho a hacer una llamada para organizar con antelación el cuidado de sus hijos.²³

Niños dejados abandonados en Georgia

Una educadora de una escuela pública de Georgia estaba de camino a casa cuando pasó por delante de ocho estudiantes que habían sido transportados desde la escuela. Los niños estaban llorando delante de su casa. Sus padres habían desaparecido y no tenía ni idea de dónde estaban. La educadora llamó al director que le dijo que no podían hacer nada y que la responsabilidad de la escuela acababa cuando acababa la jornada escolar. La profesora se quedó con los niños 30 minutos más hasta que llegó el tío de los niños. Les dijo que se habían llevado a sus padres y los llevó a casa de familiares.²⁴

En un memorando sobre políticas emitido en marzo de 2011, el director del ICE, John Morton, señaló que las prioridades para la aplicación de las leyes federales de inmigración eran la seguridad nacional, la seguridad fronteriza, la seguridad pública y la integridad del sistema de inmigración. John Morton aclaró que, dados los recursos limitados del ICE con los que interponer procesos y que era imposible expulsar a los millones de personas en situación irregular que vivían en Estados Unidos, los agentes federales encargados de hacer cumplir la ley tenían que asegurarse de que las personas expulsadas correspondían a estas cuatro categorías prioritarias.²⁵ Un memorando de seguimiento emitido en junio de 2011 contenía instrucciones a los empleados del ICE para que usaran su discreción al decidir si aplicaban y en qué medida aplicaban las leyes a personas que podrían ser expulsadas del país; y los animaba a adoptar decisiones esenciales sobre aprehensiones, detenciones, fianzas, enjuiciamientos y expulsiones lo antes posible en el proceso. El memorando destacaba diversos factores a considerar en el ejercicio de la discreción, como el tiempo que la

²³ Torn Apart by Immigration Enforcement: Parental Rights and Immigration Detention, pp. 7-8.

²⁴ Shore, E. S. (22 de junio de 2010). Sapelo Foundation White Paper: Immigration Enforcement and Its Impact on Latino Children in the State of Georgia, pp. 17-18. Disponible en <http://sapelofoundation.org/downloads/whitepapers/immigration2.pdf>.

²⁵ Morton, J. (2 de marzo de 2011). Civil Immigration Enforcement: Priorities for the Apprehension, Detention, and Removal of Aliens. Disponible en <http://www.ice.gov/doclib/news/releases/2011/110302washingtondc.pdf>.

personas llevaba en Estados Unidos y los lazos y las contribuciones a la comunidad. También se instruyó explícitamente a los agentes del ICE para que tuviera en cuenta si la persona tenía un cónyuge, un progenitor o un hijo ciudadano o residente permanente en Estados Unidos; si es la principal persona que cuida de un menor de edad; si la personas o su esposa está embarazada o amamantando; o cualquier otro factor convincente sobre la relación familiar.²⁶

Un nuevo memorando del DHS de noviembre de 2014 sobre las prioridades para la aplicación de la ley aclaró estas prioridades para todo el departamento, y señaló que, en “ausencia de circunstancias extraordinarias”, el ICE no debe detener a inmigrantes que estén embarazadas, amamantando, o que sean la principal persona que cuida de niños o una persona enferma. Sin embargo, no está claro cómo se va a tratar a una persona que demuestre una o más de estas vulnerabilidades, pero también corresponda a una de las categorías prioritarias para la aplicación de la ley.²⁷ El ICE ha desarrollado un instrumento de evaluación de la clasificación del riesgo que se aplica a todas las personas detenidas. En la evaluación se examina la necesidad de detener en función de una consideración sopesada del riesgo de fuga, la seguridad pública, los lazos comunitarios y las vulnerabilidades—lo que incluye si es la principal persona que cuida de niños a su cargo. No obstante, es importante señalar que los funcionarios del ICE que implementan estas directivas y esta evaluación no han recibido capacitación sobre el bienestar de la infancia o la manera de abordar los factores relacionados con el interés superior del niño. Por lo tanto, el hecho de que tengan discrecionalidad en este sentido plantea un problema estructural en el ejercicio apropiado de la autoridad discrecional, como se ha observado con la deportación continuada de un alto número de progenitores.

Desde la publicación de los memorandos de Morton, el número de padres deportados se ha mantenido constantemente elevado. Aproximadamente 24.000 de los deportados en el ejercicio fiscal 2014 fueron personas expulsadas desde el interior de Estados Unidos que no habían sido condenadas nunca por un delito, y aproximadamente otras 37.000 de ellas solo habían sido condenadas por un delito de faltas.²⁸ Este grupo demográfico, de personas que no plantean ningún riesgo para la seguridad pública pero son expulsadas en masa de todos modos, es el que más inquieta a los defensores de reformas para abordar las preocupaciones relativas a la separación familiar. Aunque el Gobierno ha insistido públicamente que la prioridad para las expulsiones son las personas con condenas por delitos, las prioridades oficiales declaradas también incluyen a los que han entrado recientemente al país y los que tienen órdenes anteriores de deportación. Como consecuencia de estas amplias prioridades y la falta de consideración adecuada del interés superior del niño y la unidad familiar, un gran porcentaje de las expulsiones siguen correspondiendo a los principales cuidadores o padres y tutores de niños ciudadanos de Estados Unidos, que no plantean ningún riesgo para la seguridad nacional. Las familias y los niños sufren las consecuencias.

²⁶ Morton, J. (17 de junio de 2011). Exercising Prosecutorial Discretion Consistent with the Priorities of the Agency for the Apprehension, Detention, and Removal of Aliens. Disponible en <http://www.ice.gov/doclib/secure-communities/pdf/prosecutorial-discretion-memo.pdf>.

²⁷ Departamento de Seguridad Nacional. Memorando del Secretario Jeh Johnson. “Policies for the Apprehension, Detention and Removal of Undocumented Immigrants” (20 de noviembre de 2014). http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/14_1120_memo_prosecutorial_discretion.pdf

²⁸ Agencia de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos FY 2013 ICE Immigration Removals. Disponible en <https://www.ice.gov/doclib/about/offices/ero/pdf/2013-ice-immigration-removals.pdf>.

D. Nuevas consecuencias migratorias para los delitos penales no relacionados con la inmigración

Otro factor que aumenta la cifra de deportaciones por el Gobierno de Estados Unidos es el número creciente de delitos no relacionados con la inmigración que ahora acarrear consecuencias migratorias.²⁹ En 1996, con la aprobación de la Ley de Lucha contra el Terrorismo y Pena de Muerte Eficaz (AEDPA) y la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad de los Inmigrantes (IIRIRA), el Congreso de Estados Unidos amplió drásticamente el tipo de condenas penales consideradas por “delitos agravados” para incluir muchas infracciones no violentas y menores, como los delitos de robo sin violencia.

Cuando una persona en proceso de expulsión ha sido condenada por un “delito agravado”, un “delito con vileza moral” o un “delito de drogas”, se enfrenta a diversas consecuencias migratorias como la deportabilidad, la detención obligatoria mientras se resuelve el proceso y la inelegibilidad para obtener socorro humanitario destinado a atenuar el impacto de la deportación sobre hijos ciudadanos de Estados Unidos.³⁰ Desde la adopción de la AEDPA y la IIRIRA, se ha deportado de Estados Unidos a un número creciente de progenitores condenados por delitos menores en virtud de leyes estatales, que no acarrear penas graves para los responsables. Estos cambios no solo afectan a la población en situación irregular, sino también a los inmigrantes temporales que se encuentran legalmente en Estados Unidos con una visa para no inmigrantes, e incluso a los residentes permanentes legales.³¹

Detención obligatoria y una orden de expulsión para Sann, un refugiado y padre de cinco hijos

Estados Unidos otorgó la condición de refugiado (residencia permanente legal) a Sann Chey en 1981, cuando huyó siendo adolescente del genocidio en Camboya. Veinte años más tarde, después de graduarse de secundaria, servir en las fuerzas armadas, desarrollar una carrera de mecánico de automóviles y sostener a una familia con cinco hijos ciudadanos de Estados Unidos, Chey se declaró culpable de un delito menor de agresión doméstica relacionado con una pelea con su esposa acerca de su adicción al juego. El Estado de California le impuso una condena de 365 días, lo que provocó que su delito menor fuera clasificado como un “delito agravado” en el marco de las leyes federales de inmigración. Después de su puesta en libertad, un tribunal de familia de California otorgó a Chey la plena custodia de sus cinco hijos, porque consideró finalmente que su esposa no estaba en condiciones de ejercer de madre. Cuatro años después, Chey perdió su tarjeta verde y solicitó una tarjeta sustitutiva. En 2009, los agentes del ICE se presentaron en casa de Chey y lo arrestaron. Como consecuencia de su condena por un “delito agravado”, fue sometido a detención obligatoria y se ordenó su expulsión después de pasar seis meses detenidos por las autoridades de inmigración. Solo pudo regresar a casa temporalmente porque el Gobierno de Estados Unidos no había podido obtener la documentación de viaje necesaria de Camboya. Chey podría ser

²⁹Phillips, S.D. Introduction: Children in Harm’s Way, pp. 3-11.

³⁰ Phillips, S.D. Introduction: Children in Harm’s Way, pp. 3-11.

³¹ In the Child’s Best Interest?, p. 3.

*deportado en cualquier momento y tanto él como sus cinco hijos viven en un estado de incertidumbre constante.*³²

E. Oportunidades limitadas para que los jueces de inmigración consideren el interés superior del niño en los procesos de deportación

De acuerdo con las leyes de inmigración vigentes, se desestima a menudo el interés superior del niño y los niños gozan de muy pocos derechos o beneficios individuales. Antes de la IIRIRA de 1996, los jueces de inmigración podían sopesar el daño para los hijos menores de edad de la misma manera que para los familiares adultos, sin tener que seguir criterios distintos para establecer las penalidades. La IIRIRA hizo que las penalidades para los niños fueran irrelevantes para las decisiones esenciales en respuesta a las preocupaciones de que los padres intentaran obtener beneficios a través de sus hijos nacidos en Estados Unidos. Como consecuencia, desde 1996, los jueces de inmigración no han tenido discrecionalidad para tener en cuenta el posible daño para los hijos menores de edad cuando deciden acerca de la admisibilidad o la expulsión de un progenitor. Por ejemplo, incluso en los casos en que se puede acceder a una visa de inmigrante, un período anterior de presencia irregular en Estados Unidos puede impedir que una persona pueda inmigrar para reunirse con un familiar. Se puede aplicar una exención de estas restricciones cuando se pueda demostrar que un cónyuge o progenitor ciudadano o residente permanente legal en Estados Unidos sufriría “penalidades extremas”; sin embargo, no se tienen en cuenta las penalidades para los niños. Asimismo, cuando una persona se enfrenta la expulsión, puede solicitar una exención debido a las “penalidades excepcionales y extremadamente inusuales” para su cónyuge o progenitor ciudadano o residente permanente legal en Estados Unidos. Para que se tengan en cuenta las repercusiones sobre un hijo menor de edad, un progenitor tiene que demostrar que las penalidades que podría sufrir el niño son “sustancialmente diferentes o mayores” que las derivadas normalmente de la separación familiar. En la actualidad, los tribunales consideran que las penalidades que sufren los niños son una consecuencia “habitual” y “predecible” de la separación de progenitores e hijos, por lo que resulta increíblemente complicado cumplir el criterio de “excepcionales y extremadamente inusuales” en estos casos.³³ Por ejemplo, no se tienen en cuenta los efectos sobre el niño de quedarse en Estados Unidos sin un progenitor o posiblemente sin atención apropiada, o de verse forzado a salir de Estados Unidos para poder estar con el progenitor deportado. Por consiguiente, las penalidades que sufren los niños como consecuencia de la separación de un progenitor influyen muy poco en los tribunales de inmigración, lo que conlleva repercusiones negativas para el bienestar de los niños. Fundamentalmente, no se tiene en cuenta el interés superior del niño.

De acuerdo con el derecho internacional, el interés superior del niño tiene una importancia primordial en las decisiones legales que afectan al niño. El primer párrafo del Artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) otorga al niño el derecho a que se considere y tenga en cuenta de manera primordial su interés superior en todas las medidas o decisiones que le afecten, tanto en la esfera pública como en la privada. El Comité de los Derechos del Niño observó que el interés superior del niño debe considerarse un derecho sustantivo, un principio jurídico

³² In the Child’s Best Interest?, p. 2.

³³ Thronson, D. B. (2013). Immigration Enforcement and Family Courts. En Phillips, S.D., Cervantes, W., Lincroft, D., Dettlaff, A.J. y Bruce, L. (compiladores). *Children in Harm’s Way: Criminal Justice, Immigration Enforcement, and Child Welfare*, p. 55. Disponible en <http://firstfocus.org/resources/report/children-in-harms-way-criminal-justice-immigration-enforcement-and-child-welfare/>.

interpretativo fundamental y una norma de procedimiento.³⁴ De acuerdo con el análisis recomendado por el Comité, se debe evaluar y adoptar como consideración principal el interés superior del niño cuando se tengan en cuenta distintos intereses, con el fin de alcanzar una decisión sobre el asunto en cuestión. El proceso de toma de decisiones tiene que incluir una evaluación del posible impacto, positivo o negativo, de la decisión sobre los niños. El proceso debe contar con garantías procesales para asegurar que las decisiones tengan en cuenta los intereses de los niños.

III. Desintegración de las familias: la interacción entre la aplicación de las leyes de inmigración y los sistemas de bienestar de la infancia

A. Falta de colaboración y comunicación entre los sistemas que afectan a los niños

El sistema estatal de bienestar de la infancia y el sistema federal de inmigración se basan en misiones y principios distintos. Históricamente, estos dos sistemas no se han comunicado ni colaborado entre ellos. Por lo tanto, cuando colisionan los dos sistemas, las políticas y los intereses contradictorios pueden tener consecuencias adversas para los niños y las familias. Cuando las autoridades migratorias detienen a un progenitor, puede ser muy difícil que se reúna con un hijo ingresado en el sistema de bienestar de la infancia. En algunos casos, se pueden suspender injustificadamente los derechos parentales y someter al niño a la custodia del estado. Un informe de 2011 de Race Forward (anteriormente el Applied Research Center) estima que 5.100 niños con un progenitor detenido o deportado viven actualmente en hogares de acogida, y proyecta que otros 3.000 niños ingresarán en el sistema todos los años si se mantienen los niveles actuales de deportaciones.³⁵

Carta de Jadon, de 10 años, al Presidente Obama

*Jadon Shaikh, de 10 años, escribió esta carta al Presidente Obama para explicar cómo se separó su familia cuando aprehendieron a su padre: “Después de que se llevaron a mi padre, pensé que ya no éramos una familia. Estaba tan triste y tan enojado que no podía pensar con claridad. La razón exacta por la que me pusieron en hogares de acogida es porque mi madre no podía cuidar de mí y de mi tía, mi tío, mi abuelo, mi abuela, y tampoco podía mi padre. Así que siempre los echo de menos. Mi familia es muy importante para mí y haría cualquier cosa por ellos, porque los quiero y los protegeré con todo mi corazón”.*³⁶

Históricamente, la falta de comunicación y coordinación entre ambos sistemas ha tenido consecuencias negativas para las familias. Hasta hace poco, el ICE carecía de una política congruente para asegurar la capacidad de un progenitor de adoptar decisiones relativas al cuidado

³⁴ Principios Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas, *Observación general No. 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (Artículo 3, párrafo 1)*, CRC/C/GC/14 (29 de mayo de 2013). Disponible en http://www.unicef.cl/web/informes/derechos_nino/14.pdf.

³⁵ Wessler, S. F. (noviembre de 2011). *Shattered Families: The Perilous Intersection of Immigration Enforcement and the Child Welfare System*, p. 6. Disponible en http://www.atlanticphilanthropies.org/sites/default/files/uploads/ARC_Report_Shattered_Families_FULL_REPORT_Nov2011Release.pdf.

³⁶ Carta de Jadon Shaikh al Presidente Obama en diciembre de 2011 como parte de la Campaña de “Wish for the Holidays”. En los archivos de la Women’s Refugee Commission (WRC).

de su hijo y prevenir el traslado fuera de la comunidad de residencia. Como consecuencia, algunos niños ingresaron innecesariamente en el sistema de acogida o permanecieron más tiempo al cuidado del sistema porque no pudieron reunirlos con un progenitor detenido. Con frecuencia, los problemas de comunicación entre los sistemas también hacen que los encargados de casos de bienestar de la infancia y los tribunales no puedan localizar a los padres detenidos, especialmente cuando han sido trasladados a un centro en otro estado. Hasta la fecha, mucho personal de bienestar de la infancia sigue desconociendo las herramientas de que dispone el ICE para ayudar a localizar a personas en centros de detención para inmigrantes.³⁷

Las mujeres también se enfrentan a dificultades específicas en relación con el sistema de aplicación de las leyes de inmigración. Los estudios han concluido que solo el 13% de las mujeres inmigrantes tienen un empleo profesional en Estados Unidos, ya sea porque no pueden encontrar empleo o porque cuidan de niños y personas dependientes.³⁸ Dado que las mujeres son a menudo las únicas personas a cargo de niños, su detención provoca con frecuencia que los niños se queden en situaciones sin el cuidado de un adulto, al cuidado de familiares o ingresen en el sistema de acogida con la posibilidad final de que se suspendan los derechos parentales. La detención de un progenitor también puede causar extremas penurias económicas para los niños. Los hijos de mujeres que son amas de casa pueden sufrir las consecuencias financieras cuando detienen a su padre o a un compañero sentimental. Como se mencionó anteriormente, con frecuencia, el ICE no tiene en cuenta estos factores cuando detiene a padres que cuidan de niños o cabezas de familia.

El ICE también carecía anteriormente de políticas relativas a la capacidad de los padres para cumplir los requisitos de un plan de bienestar de un niño o participar en procesos ante el tribunal de familia. Cuando se abre un caso de bienestar de la infancia, se crea un plan que suele incluir los requisitos que tiene que cumplir un progenitor para reunificarse con un hijo. Estos requisitos pueden incluir clases para ser padres, visitas regulares con el niño o tratamiento para el abuso de sustancias, todos los cuales son difíciles de cumplir para una persona detenida. Históricamente, los padres detenidos tampoco han podido participar en procesos sobre dependencia o en tribunales de familia, que pueden resultar en decisiones críticas, como la suspensión de los derechos parentales, sin que el progenitor tenga la oportunidad de aportar su versión. Los padres detenidos tampoco tenían previamente la oportunidad o la asistencia necesarias para organizar el cuidado de sus hijos en el momento de la expulsión, independientemente de que su decisión fuera llevarse a los niños con ellos o dejarlos atrás al cuidado de un tutor designado.³⁹

Marta pierde sus derechos parentales después de ser detenida y deportada por el ICE

Cuando Marta (nombre ficticio) fue aprehendida en su casa delante de sus cuatro hijos, el ICE no le dio una oportunidad de organizar el cuidado de los niños. En cambio, fueron entregados a la custodia del estado y Marta fue ingresada en un

³⁷ Cervantes, W. (diciembre de 2012). Falling Through the Cracks: The Impact of Immigration Enforcement on Children Caught Up in the Child Welfare System, p. 6. Disponible en <http://firstfocus.org/resources/fact-sheet/falling-through-the-cracks-the-impact-of-immigration-enforcement-on-children-cau/>.

³⁸ New American Media (febrero de 2009). Women Immigrants: Stewards of the 21st Century Family, p. 17. Disponible en <http://media.namx.org/images/communications/immwomenexecsummary.pdf>.

³⁹ Falling Through the Cracks, p. 7.

centro de detención de inmigrantes, donde estuvo recluida durante dos años mientras se resolvía su caso. Durante ese período, Marta luchó desesperadamente por participar en los procesos sobre bienestar de los niños que estaban celebrándose simultáneamente en un tribunal estatal, y determinarían la posibilidad de reunirse con sus hijos al final de su proceso de inmigración. Sin embargo, Marta no logró organizar que sus hijos la visitaran en el centro de detención, no pudo reunirse en persona con su propio abogado o el funcionarios de bienestar de la infancia asignado al caso de sus hijos, y nunca tuvo la posibilidad de asistir a una sola audiencia sobre custodia. Lo máximo que consiguió es que le dejaran hacer una cuantas llamadas. Mientras estaba pendiente el caso sobre la custodia, Marta fue deportada a México sin sus hijos. Desde México, intentó participar de manera significativa en el caso, pero no logró comunicarse eficazmente con el tribunal desde el extranjero. Finalmente, el tribunal de familia suspendió sus derechos parentales sobre sus cuatro hijos.⁴⁰

Además de las políticas problemáticas del ICE, también existen barreras dentro del sistema de bienestar de la infancia que expone a las familias afectadas por la aplicación de las leyes de inmigración al riesgo de una separación a largo plazo o permanente. Por ejemplo, la Ley sobre Adopción y Familias Seguras (ASFA) de 1997 establece plazos estrictos que exigen a los tribunales tramitar la suspensión de los derechos parentales en los casos en que un niño haya pasado 15 de los 22 meses anteriores en el sistema de acogida. Es posible que estos plazos no ofrezcan tiempo suficiente a los padres que están pasando por procesos de inmigración prolongados e inciertos. También limitan la capacidad de las agencias de bienestar de la infancia de buscar con diligencia a padres detenidos o deportados u otros familiares que podrían asumir el cuidado de los niños en el extranjero.⁴¹ Aunque la legislación actual permite que las agencias estatales retrasen la tramitación de la suspensión de los derechos parentales en casos en que exista una “razón convincente” para ello, la detención o la deportación de un progenitor no se considera necesariamente una razón convincente en todos los estados y condados.

La investigación también demuestra que existe un prejuicio sistémico entre el personal de bienestar de la infancia y los jueces de tribunales de familia y dependencia contra los padres o los cuidadores en situación irregular, lo que frustra la posibilidad de que los niños se reúnan con un progenitor o se asignen a un familiar.⁴² Por ejemplo, el personal de primera línea o los jueces pueden concluir que reunir a un niño con un progenitor o un familiar en situación irregular no redundaría en su interés superior, debido a sus suposiciones sobre el carácter moral de estos adultos y sobre su deportación inminente.

⁴⁰ Butera, E. (26 de agosto de 2013). ICE’s Parental Interests Directive: Helping Families Caught Between the Immigration and Child Welfare Systems. Disponible en <http://womensrefugeecommission.org/blog/1713-new-ice-directive-helps-families-caught-between-the-immigration-and-child-welfare-systems>.

⁴¹ ICE’s Parental Interests Directive: Helping Families Caught Between the Immigration and Child Welfare Systems.

⁴² Shattered Families, p. 17.

Jakir se enfrenta a la suspensión de los derechos parentales

Los cuatro hijos de Jakir fueron asignados a cuatro hogares de acogida distintos después de que lo detuvieran y su esposa se viera incapaz de sostenerlos o cuidarlos. La agencia de servicios sociales puso en marcha la suspensión de sus derechos parentales y no contó con su participación en ninguna de las audiencias iniciales, a pesar de sus intentos desesperados de comunicarse con ellos y mantener la custodia. Cuando lo pusieron en libertad y preguntó a la agencia por sus hijos, le dijeron: “Pensamos que nunca iba a salir y que lo iban a deportar, por eso no lo incluimos en el proceso”.⁴³

También pueden existir preocupaciones en relación con el acceso limitado de los padres en situación irregular a beneficios o servicios públicos, empleo suficiente o su capacidad de obtener un permiso de manejar. De manera similar, los encargados de casos y los jueces se muestran reticentes en ocasiones a trasladar a niños ciudadanos de Estados Unidos a otro país para asignarlo a un progenitor o un familiar, partiendo del supuesto de que permanecer en Estados Unidos redundaría en el interés superior del niño.⁴⁴

B. Medidas provisionales para reducir la separación familiar y legislación propuesta

En respuesta a las iniciativas en marcha de organizaciones de defensa de inmigrantes y la infancia, el Departamento de Seguridad Nacional ha introducido algunas políticas importantes para abordar las preocupaciones respecto a la unidad familiar. Además de los memorandos sobre discrecionalidad procesal antes mencionados, estos son algunos avances importantes en los últimos años:

- En 2010, el ICE desarrolló un Sistema Online de Localización de Detenidos, que permite a los familiares, proveedores de servicios de bienestar de la infancia y otras partes interesadas localizar a inmigrantes detenidos introduciendo su nombre y lugar de nacimiento, o número de identificación de inmigrante. Este servicio aparentemente insignificante es esencial en los casos en los que un progenitor ha sido detenido y se ha interrumpido la comunicación con los hijos o los familiares, ya que permite a los trabajadores sociales localizar a los padres y desarrollar planes de gestión de casos.
- En 2010, en cumplimiento de una directiva del Congreso, el ICE empezó a mantener un registro de los casos en que los inmigrantes deportados habían afirmado tener hijos ciudadanos estadounidenses que dejaban atrás en Estados Unidos. Aunque no se trata necesariamente de un número preciso debido a las incongruencias en la información presentada, ha sido una estadística útil para las políticas y la planificación.
- Las Normas sobre Detención Basadas en el Desempeño de 2011 incluyen disposiciones que permiten visitas en persona con hijos menores de edad, y la posibilidad de asistir a audiencias en tribunales de familia en persona, cuando sea viable.

⁴³ Entrevista de Kathryn Finley con Jakir para la WRC, Slinger, Wisconsin, 20 de marzo de 2014.

⁴⁴ Falling Through the Cracks, p. 7.

- En 2012, el ICE puso en marcha una Evaluación para la Clasificación del Riesgo en la que se estipula que las personas principales que cuidan a niños son una población vulnerable para la que deben considerarse la puesta en libertad o alternativas a la detención.
- En agosto de 2013, el ICE publicó una directiva titulada “Facilitar los intereses parentales en el transcurso de actividades de aplicación de las leyes civiles de inmigración”, destinada a defender los derechos y las responsabilidades de los padres detenidos mediante el establecimiento de protocolos para abordar la ubicación, el seguimiento, el alojamiento y la expulsión de ciertos padres en detención migratoria y procesos de expulsión.⁴⁵ La directiva se aplica específicamente a las personas que son: (1) la persona principal que cuida a hijos menores de edad independientemente de la ciudadanía del menor dependiente; (2) progenitores y tutores legales que tienen un interés directo en procesos del tribunal de familia relacionados con un niño o procesos sobre bienestar de la infancia en Estados Unidos; y (3) progenitores o tutores legales cuyos hijos menores están físicamente presentes en Estados Unidos y son ciudadanos y residentes legales permanentes en Estados Unidos. La directiva recuerda a los empleados de ICE que determinen si una persona es elegible para la discrecionalidad procesal en el marco de las políticas existentes. También crea directrices para ayudar a prevenir que un progenitor sea transferido fuera de la región de un tribunal de familia o los procesos de bienestar de la familia; facilitar la capacidad de un progenitor de cumplir los requisitos de bienestar de la infancia y las visitas con los hijos ordenadas por un tribunal; posibilitar la participación en procesos en el tribunal de familia; y organizar el cuidado de los niños en el momento de la expulsión. En el caso de los padres deportados, la directiva dispone que el ICE considere permitir el regreso de un progenitor a Estados Unidos de manera temporal con el propósito limitado de participar en la audiencia sobre suspensión de los derechos parentales.⁴⁶ La directiva también designa un punto de contacto en cada oficina del ICE para tratar las cuestiones relacionadas con los intereses parentales, y señala que el ICE colaborará con la Administración para los Niños y las Familias del Departamento de Salud y Servicios Humanos para desarrollar métodos destinados a la mejora de la cooperación y la comunicación entre los dos sistemas.

Aunque los defensores de los derechos de los migrantes consideran que estas medidas constituyen avances importantes para mantener la integridad de la familia cuando la aplicación de las leyes de inmigración afecte al proceso de bienestar del niño, estos avances no crean ningún nuevo derecho para los progenitores y cuidadores inmigrantes. Es más, está por ver su eficacia para prevenir la separación familiar. El ICE determina internamente las políticas y las normas antes descritas, por lo que no son vinculantes ni aplicables como leyes. Esto significa que pueden modificarse sin necesidad de que intervenga el Congreso, y que su incumplimiento por parte del ICE no acarrea consecuencias legales.

En una reunión con legisladores hispanos en marzo de 2014, el Presidente Obama anunció que había ordenado una revisión de las políticas de deportación, con la intención de diseñar prácticas

⁴⁵ Agencia de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos (23 de agosto de 2013). ICE Memoranda: Facilitating Parental Interests in the Course of Civil Immigration Enforcement Activities. Disponible en http://www.ice.gov/doclib/detention-reform/pdf/parental_interest_directive_signed.pdf.

⁴⁶ ICE Memoranda: Facilitating Parental Interests in the Course of Civil Immigration Enforcement Activities.

de aplicación de la ley más humanas y minimizar la separación de las familias.⁴⁷ El 30 de junio de 2014, cuando ya estaba claro que los representantes de la Cámara no iban a promover un proyecto de ley de reforma de la inmigración, el Presidente anunció sus planes de considerar amplias reformas administrativas del sistema de inmigración para el final de verano.⁴⁸ En noviembre de 2014, como se describe en el prefacio de este capítulo, el Presidente Obama anunció varios aspectos de las medidas ejecutivas que concederían beneficios temporales a los inmigrantes en situación irregular llegados a Estados Unidos antes de cumplir los 16 años, así como a los inmigrantes padres de un niño ciudadano o residente permanente legal en Estados Unidos. Sin embargo, en el momento de escribir este capítulo, todavía no se conocían los elementos precisos de este programa y el proceso para su implementación.

Además de los cambios de políticas relacionadas con la aplicación de las leyes de inmigración a nivel federal, se han introducido propuestas legislativas estatales y federales que abordarían los problemas sistémicos a los que se enfrentan los padres detenidos y deportados de niños en el sistema de acogida. La primera propuesta que entró en vigor es la Ley para la Reunión de Familias Inmigrantes de California (SB1064). Esta ley promulgada en septiembre de 2012 autoriza a los tribunales de bienestar de la infancia de California a conceder una extensión del período de la reunificación familiar en los casos de padres detenidos o deportados. Dispone que la situación migratoria no justifica por sí sola la descalificación de progenitores o familiares como posibles cuidadores de los niños, y permite el uso de documentos extranjeros, como pasaportes, para las comprobaciones de antecedentes. SB1064 también requiere al Departamento de Servicios Sociales de California que ofrezca orientación a las agencias sobre la manera de verificar las opciones de beneficios migratorios de niños y padres, y de establecer memorandos de entendimiento con consulados extranjeros para facilitar la reunificación de padres e hijos en los casos en que los padres hayan sido detenidos, deportados o vivan en el extranjero.⁴⁹

IV. Desafíos institucionales para la reunificación familiar transnacional

Tradicionalmente, uno de los mayores obstáculos para la reunificación familiar después de la deportación de un progenitor era la imposibilidad casi total de que un progenitor reingresara en Estados Unidos, ni siquiera de manera temporal,⁵⁰ para participar en los procesos en curso de bienestar del niño.⁵¹ Además, los planes de reunificación incluyen normalmente requisitos

⁴⁷ Shear, M. D. (13 de marzo de 2014). Obama, Citing a Concern for Families, Orders a Review of Deportations. *The New York Times*. Disponible en http://www.nytimes.com/2014/03/14/us/obama-orders-review-of-deportations.html?_r=1.

⁴⁸ Hirshfield Davis, J. y Preston, J. (30 de junio de 2014). Obama Says He'll Order Action to Aid Immigrants. *New York Times*. Disponible en <http://www.nytimes.com/2014/07/01/us/obama-to-use-executive-action-to-bolster-border-enforcement.html>.

⁴⁹ Lincroft, Y. (mayo de 2013). 'The Reuniting Immigrant Families Act': A Case Study on California's Senate Bill 1064, p. 2. Disponible en <http://childwelfareparc.files.wordpress.com/2013/05/reuniting-immigrant-families-act-brief.pdf>.

⁵⁰ Se podía y se sigue pudiendo solicitar un permiso humanitario para entrar en Estados Unidos por una razón específica, aunque estuviera prohibido de otro modo, pero muy pocos padres deportados tienen derecho a solicitarlo o saben siquiera que pueden solicitarlo, no pueden acceder con frecuencia al consulado para presentar la solicitud y lo más frecuente es que les nieguen este beneficio cuando lo solicitan para asistir a audiencias sobre custodia.

⁵¹ Kline, V. e Instituto para las Mujeres en la Migración, AC. (octubre de 2013). ¿Ahora hacia dónde? Los retos que enfrentan las familias de migrantes transnacionales entre EUA y México, pp. 17, 33. Disponible en http://uf.imumi.org/recursos/ahora_hacia_donde_completo.pdf (en adelante “¿Ahora hacia dónde?”). (De acuerdo

imposibles de cumplir desde el extranjero. Dado que ningún progenitor está presente y que no hay manera de que los padres cumplan los planes de reunificación o demuestren su voluntad de atender a sus hijos en el extranjero, los tribunales de familia suspenden habitualmente los derechos parentales.

Irma pierde a su bebé en una adopción anónima

Irma fue separada de su bebé de dos meses cuando fue arrestada en Estados Unidos y deportada a México en 2011. Dado que no pudo participar en los procesos del tribunal de familia desde México, suspendieron sus derechos parentales y entregaron a su bebé en adopción. Durante la adopción anónima cambiaron el nombre de su hijo. Irma ha puesto su nombre en el registro de adopciones del estado, pero su única posibilidad de volverse a poner en contacto alguna vez con su hijo es que éste decida por su cuenta pedir información al estado sobre la identidad de sus padres biológicos cuando tenga 18 años.⁵²

Los padres se enfrentan a diversas dificultades cuando intentan comunicarse con el sistema de bienestar de la infancia de Estados Unidos desde el extranjero, por ejemplo: dificultad para ponerse en contacto con un trabajador social asignado al caso; incapacidad de conseguir medios de vida y empleo en el país de origen en un plazo corto y de manera satisfactoria para el juez del tribunal de familia; falta de representación legal; y la falta de entendimiento del tribunal de familia de la medida en que es razonable un plan de reunificación en el contexto de determinado país de origen. Uno de los factores más prohibitivos es la dificultad de muchos padres deportados para cumplir desde el extranjero el plan de reunificación establecido por los tribunales de familia. Se trata de un obstáculo importante, incluso en el caso de padres aptos, dispuestos y capaces de atender adecuadamente a sus hijos en el país de origen. En términos generales, los planes de reunificación se crean partiendo del supuesto de que un niño está bajo la custodia del estado debido al abandono, el abuso o la desatención; sin embargo, en el caso de la separación como consecuencia de la aplicación de las leyes de inmigración, no suele haber un historial de maltrato del niño. Las políticas y los procedimientos normales para la reunificación no tienen generalmente en cuenta la separación no intencionada sin abuso ni desatención. Por este motivo, un plan normal de reunificación requiere un estudio del hogar, una evaluación psicológica y/o terapia, clases para ser padres, pruebas de alcohol y/o drogas y evidencia de un entorno de convivencia establecido y un empleo estable, antes de que se permita la reunificación del niño con el progenitor. Los tribunales también requieren que el nivel de servicio empleado por el progenitor en el extranjero—orientación psicológica, por ejemplo—tengan una calidad y un alcance similar a los servicios

con las leyes de inmigración vigentes en Estados Unidos, un progenitor en situación irregular de un niño ciudadano de Estados Unidos no tiene derecho a regularizar su situación por su relación con dicho niño, hasta que cumpla 21 años. Un progenitor también puede ser elegible para regularizar su situación a través del matrimonio con un ciudadano de Estados Unidos, pero es probable que tenga prohibida la entrada al país durante un período de 3 o 10 años, dependiendo de cuánto tiempo vivió en Estados Unidos en situación irregular. En este caso, a veces existe la posibilidad de una “exención en Estados Unidos” que otorga a la persona elegible un permiso de regreso al país por razones humanitarias. Aunque las penalidades para un progenitor o cónyuge ciudadano de Estados Unidos es una de las razones que se valoran en el proceso de exención, la ley prohíbe que se consideren las penalidades para un hijo ciudadano de Estados Unidos).

⁵² ¿Ahora hacia dónde?, p. 9.

disponibles en Estados Unidos, aunque no existan simplemente estos servicios en el país.⁵³ Si el tribunal constata que el progenitor no ha completado satisfactoriamente el plan de reunificación en el plazo fijado, el juez considerará que el progenitor no es apto y suspenderá los derechos parentales.

Según el Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI), una organización no gubernamental que defiende los derechos de los migrantes en México, la disponibilidad de orientación psicológica, clases para ser padres, cursos de control del enojo y pruebas de alcohol y drogas en México varía en función del municipio, y puede ser necesario que el progenitor viaje de ocho a diez horas en autobús para asistir al centro de servicio más cercano. Si el municipio no presta el servicio requerido, el progenitor puede contratar a un terapeuta privado, pero suele ser muy costoso. De manera similar, el alcance del estudio del hogar que requieren las oficinas del CPS supera con frecuencia el ámbito del estudio que puede realizar el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF), la agencia de servicios para el bienestar de la infancia y la familia. Por ejemplo, un estudio del CPS requiere generalmente una evaluación del estilo de paternidad, el entorno social y el historial familiar de participación en la vida del niño; mientras que un estudio del DIF se concentra a menudo en la situación financiera del progenitor y la situación económica general de la familia. En las áreas rurales de estados como Oaxaca, Guerrero y Chiapas, puede resultar logísticamente complicado realizar un estudio del hogar porque los funcionarios del DIF tienen que viajar durante horas en autobús o a pie para llegar a estas zonas remotas.⁵⁴ Finalmente, algunos estudios de hogares no cumplen las normas de Estados Unidos debido simplemente a las diferencias culturales fundamentales, como el número de miembros de la familia extendida que viven en la misma casa o la edad en que la familia considera que es adecuado dejar a los niños en casa sin supervisión.⁵⁵

Como se mencionó anteriormente, algunos encargados de casos y jueces se han mostrado reticentes a enviar a un niño ciudadano de Estados Unidos a otro país, ni siquiera para reunificarlo con un progenitor o un familiar.⁵⁶ En dichos casos, los tribunales deciden a menudo que la permanencia en Estados Unidos redundaría en el interés superior del niño, debido al nivel de vida superior, y no consideran adecuadamente el efecto de vivir sin padres.⁵⁷

Como se señaló anteriormente y se subraya a lo largo de este estudio, las normas del derecho internacional indican que se debe considerar el interés superior del niño en los procesos judiciales relativos a su cuidado y custodia. La CDN también reconoce que la familia es el “medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños” y señala la

⁵³ *¿Ahora hacia dónde?*, pp. 43-45. Para ver un análisis de las dificultades a las que pueden enfrentarse las familias como consecuencia de la pobreza, la violencia y la inestabilidad en sus países de origen—los mismos factores que fomentan originalmente la migración en muchos casos—consulte los capítulos 2-7 sobre Honduras, El Salvador, Guatemala y México. Por supuesto, las decisiones sobre reunificación familiar deben adoptarse caso por caso, en función del interés superior del niño.

⁵⁴ *¿Ahora hacia dónde?*, pp. 43-45. En estas mismas regiones, las familias pueden enfrentarse a fenómenos generalizados de pobreza, violencia e inestabilidad—los mismos factores que originan en muchos casos la migración; sin embargo, las decisiones relativas a la reunificación familiar deben adoptarse caso por caso. Para obtener más detalles sobre las causas de la migración, véase el capítulo 6 sobre el sur de México.

⁵⁵ *¿Ahora hacia dónde?*, p. 44.

⁵⁶ *Falling Through the Cracks*, p. 7.

⁵⁷ *¿Ahora hacia dónde?*, p. 32.

importancia de que “el niño no sea separado de sus padres” y de reunir a los niños con su familia cuando redunde en su interés superior.⁵⁸ El sistema de bienestar de la infancia de Estados Unidos también se guía por principios similares que promueven la integridad de la familia, como la reunificación de los niños con progenitores y/o asignar a los niños a personas allegadas siempre que sea posible.⁵⁹ Sin embargo, como se mencionó anteriormente, los conocimientos limitados entre el personal de bienestar de la infancia sobre el sistema de aplicación de las leyes de inmigración y las supuestas connotaciones de una situación irregular impiden la reunificación familiar, y la asignación de los niños a padres o cuidadores en situación irregular, procesos de expulsión o residentes en el extranjero.

Ante la escasez de alternativas legales para la reunificación, muchos padres deportados intentan regresar a Estados Unidos sin autorización para poder ver a sus hijos. Según un estudio de la Kino Border Initiative, el 27% de las mujeres entrevistadas después de intentar cruzar la frontera dijeron que la principal razón para intentar regresar a Estados Unidos era reunirse con sus hijos menores de edad.⁶⁰ Un estudio similar realizado por No Más Muertes desveló que el 46,6% de las personas entrevistadas cuando estaban bajo la custodia de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP) dijeron que todos sus hijos en Estados Unidos eran ciudadanos estadounidenses. Era más probable que los detenidos que dijeron que su principal razón para cruzar la frontera era la reunificación familiar también señalaran que estaban intentando reunirse con hijos menores de cinco años y que su familia dependía de sus ingresos.⁶¹ La mayoría de estos progenitores admitieron que consideraban que la entrada ilegal era la única manera de volver a ver a sus familias, y que ningún tipo de riesgo personal o trato inhumano iba a conseguir a disuadirlos de ello.⁶²

Tras la publicación de la directiva sobre intereses parentales, el ICE procura ahora mejorar los resultados de la reunificación al permitir que los padres soliciten el ingreso legal temporal al país por la circunstancia limitada de poder participar en una audiencia sobre la suspensión de los

⁵⁸ CDN, Preámbulo, Artículos 9 y 10 (20 de noviembre de 1989) 1577 U.N.T.S. 3. Disponible en <http://www.refworld.org/docid/3ae6b38f0.html>.

⁵⁹ Child Welfare Information Gateway, U.S. Department of Health & Human Services (julio de 2013). Placement of Children with Relatives, p. 70. Disponible en https://www.childwelfare.gov/systemwide/laws_policies/statutes/placement.cfm; Child Welfare Information Gateway, U.S. Department of Health & Human Services (junio de 2011). Family Reunification: What the Research Shows, pp. 1-2. Disponible en https://www.childwelfare.gov/pubs/issue_briefs/family_reunification/family_reunification.pdf.

⁶⁰ ¿Ahora hacia dónde?, pp. 17 y 57.

⁶¹ No More Deaths / No Mas Muertes (2011). Un cultura de crueldad: Abuso e impunidad bajo la custodia a corto plazo de la Patrulla Fronteriza de EE.UU., p. 6. Disponible en <http://forms.nomoredeaths.org/wp-content/uploads/2014/10/CultureofCrueltyFinales.pdf>.

⁶² Declaración sobre el derecho al desarrollo, A/RES/41/128 (4 de diciembre de 1986). Disponible en <http://www.refworld.org/docid/3b00f22544.html>. En virtud de la Declaración sobre el derecho al desarrollo (1986), el derecho a buscar el desarrollo sugiere que debe tenerse en cuenta el bienestar de los migrantes en el marco de las leyes de Estados Unidos. El primer párrafo del Artículo 1 de la Declaración sobre el derecho al desarrollo proclama que el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él. A parte del sistema limitado de inmigración por lazos familiares, antes descrito, las leyes de inmigración de Estados Unidos no reconocen los derechos de los migrantes a buscar la unidad familiar y contribuir al bienestar económico de sus familias.

derechos parentales. Aunque se trata ciertamente de un paso en la dirección adecuada, la directiva sobre intereses parentales no permite el reingreso de los padres en Estados Unidos para participar en otro tipo de audiencias sobre custodia, o con el fin de cumplir las condiciones de un plan de reunificación existente que podría conllevar visitas en persona. Ciertos padres con antecedentes penales no disponen de permisos humanitarios, incluso cuando corren el riesgo de perder los derechos parentales. En el momento de escribir este capítulo, siete meses después de la publicación de la directiva, el ICE solo ha recibido diez solicitudes de permisos humanitarios temporales para asistir a un proceso de bienestar de la infancia, lo que plantea la preocupación de que no se esté informando adecuadamente a los padres de esta posibilidad.⁶³

Incluso cuando no existe el riesgo de separación legal como consecuencia de la intervención de un tribunal de familia, para muchos padres deportados resulta difícil organizar que sus hijos ciudadanos de Estados Unidos se reúnan con ellos en el país de origen debido a la falta de documentos de viaje o debido a los reglamentos restrictivos en el país de origen con respecto al acceso de niños extranjeros a la escuela, la atención médica y otros servicios. En muchos casos, los hijos ciudadanos de Estados Unidos pueden tener derecho a obtener la ciudadanía de sus padres, pero pueden tener dificultades para obtener la documentación adecuada debido a los obstáculos para acceder a partidas de nacimiento u otros documentos con los sellos o las “apostillas” oficiales. La descentralización de los sistemas de bienestar de la infancia, registros de nacimientos y documentación escolar de Estados Unidos complica mucho la obtención de formularios “estándar” aceptables por gobiernos extranjeros. El proceso se complica aún más porque, con frecuencia, los consulados extranjeros en Estados Unidos que representan a un progenitor deportado no pueden lograr acceder a un hijo ciudadano de Estados Unidos para la custodia de un estado o en el sistema de acogida, porque no tienen jurisdicción a menos que el niño sea ciudadano de su país.⁶⁴

Es importante señalar que varias agencias estatales y locales de bienestar de la infancia ya cuentan con políticas que contribuyen a la reunificación de los niños con padres que han sido deportados o viven en el extranjero por otros motivos. Por ejemplo, las agencias locales de bienestar de la infancia de estados como California, Washington y New Mexico ya han establecido memorandos de entendimiento con sus consulados mexicanos. Estos memorandos especifican normalmente las funciones y las responsabilidades de la agencia de bienestar de la infancia del condado o del estado, y del consulado cuando se acoge a los niños en otros hogares, y las maneras en que las entidades correspondientes acuerdan colaborar para garantizar el interés superior del niño. Los memorandos también pueden especificar la función de la agencia extranjera de bienestar de la infancia (por ejemplo, el DIF en el caso de México) en colaboración con el consulado y la agencia de bienestar de la infancia. A menudo, los memorandos abordan la notificación consular estipulada por la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, y otros procedimientos para la comunicación y la colaboración con el consulado. Entre las disposiciones adicionales sobre reunificación familiar que pueden incluirse en un memorando están la asistencia a las audiencias judiciales, la designación de un abogado, el intercambio de información y la localización y la asignación de los

⁶³ Correspondencia de la WRC con la Oficina de Operaciones de Aplicación de la Ley y Expulsiones del ICE, 27 de marzo de 2014.

⁶⁴ Los requisitos de notificación de la Convención de Viena solo se aplican a los ciudadanos del país solicitante y no se extienden a sus hijos. Véase la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, Artículo 5(h) (24 de abril de 1963), 596 U.N.T.S. 261.

niños a familiares en un país extranjero.⁶⁵

V. Las consecuencias de la separación familiar: el impacto sobre el niño dejado atrás

Las investigaciones han documentado constantemente el efecto negativo de la detención o la deportación de un progenitor sobre el bienestar de los niños.⁶⁶ La separación lleva a la interrupción de los lazos entre los niños y los padres, la separación de otros familiares y hermanos, la alienación del niños de sus pares y la inestabilidad económica dentro del hogar. Lo más inquietante son los informes sobre la carga emocional de la separación para los niños, que desvelan que muchos niños se vuelven temerosos, ansiosos, distantes, aislados socialmente y perturbadores como consecuencia directa de la separación. Todos estos factores pueden tener un impacto significativo sobre la salud general y la capacidad de tener buenos resultados escolares del niño. En los casos en que se deporta a un progenitor, se tiene que adoptar decisiones muy difíciles de llevarse al niño de Estados Unidos lo dejarlo atrás al cuidado de familiares o amigos. En ambos casos, un niño tiene que enfrentarse a dificultades significativas para adaptarse a un nuevo país o a vivir sin un progenitor.

A. Seguridad económica

En las familias en las que la aplicación de las leyes de inmigración provoca la pérdida de empleo como consecuencia de que un progenitor que trabaja sea detenido, deportado u obtenga la libertad con la condición de que no trabaje ilegalmente, las penurias económicas son un resultado inevitable. En un estudio del Urban Institute sobre las consecuencias de la aplicación de las leyes de inmigración para la estabilidad familiar y el bienestar de los niños, los investigadores concluyeron que, dentro de toda la muestra de padres inmigrantes que habían sufrido una separación familiar a largo plazo, los ingresos medios del hogar se redujeron al menos a la mitad después de la aprehensión.⁶⁷ Un estudio reciente de Human Impact Partners revela que el ingresos medio de un hogar en diversas situaciones migratorias en Estados Unidos es aproximadamente US\$36.000, lo que significa que la pérdida de los ingresos de un progenitor debido a la detención o la deportación provocaría probablemente una caída estimada del ingreso del hogar a US\$15.400, lo que pondría a la familia por debajo del límite de la pobreza.⁶⁸ Otro estudio del Center for American Progress también revela que el alto número de progenitores deportados ha generado un aumento de los hogares con solo una madre, muchas de las cuales pueden no tener acceso a

⁶⁵ Departamento de Salud y Servicios Humanos de Estados Unidos, Oficina del Subsecretario de Planificación y Evaluación, Oficina de Políticas de Servicios Humanos (diciembre de 2013). U.S. Department of Health and Human Services Issue Brief: Emerging Child Welfare Practice Regarding Immigrant Children in Foster Care: Collaborations with Foreign Consulates, pp. 1-2. Disponible en http://aspe.hhs.gov/hsp/14/MOUsWithConsulates/ib_MOUsWithConsulates.pdf.

⁶⁶ Family Unity, Family Health: How Family-Focused Immigration Reform Will Mean Better Health for Children and Families, p. ii.

⁶⁷ Chaudry, A., Capps, R., Pedroza, J. M., Castañeda, R. M., Santos, R. y Scott, M. M. (febrero de 2010). Facing Our Future: Children in the Aftermath of Immigration Enforcement, pp. 27-36. Disponible en <http://www.urban.org/publications/412020.html>.

⁶⁸ Family Unity, Family Health: How Family-Focused Immigration Reform Will Mean Better Health for Children and Families, p. 31.

empleos seguros, asistencia para el cuidado de los niños ni beneficios públicos, como consecuencia de su situación migratoria.⁶⁹

“Ningún niño ni ninguna familia debe sufrir como sufrimos”

*Charlie, de 11 años, escribió esta carta al Congreso como parte de la campaña We Belong Together’s Wish for the Holidays: “Les escribo para contarles que mi peor pesadilla se ha hecho realidad. El año pasado se llevaron a nuestro padre y lo enviaron a México. Luchamos mucho para sacarlo de la cárcel. Fui a la iglesia y recé. Organizamos protestas, vigiliás, escribimos cartas y me porté bien en la escuela. Pero la inmigración no escuchó. No les importamos. Incluso pensé en hacerme daño porque es triste cuando le pasan cosas malas a la gente buena, y porque quiero mucho a mi padre... Ha sido muy duro para mí y mi hermano y mi mamá. Quiero a mi mamá también, y nos mantiene seguros, pero es muy duro para ella también. Siempre que la oigo llorar me pongo triste. Lloro porque le echa de menos... Es un sentimiento horrible. Es como si se muriera alguien a quien tienes cariño. Es triste porque no los vas a ver nunca más. No sé cuánto tiempo voy a tener que esperar para volver a ver a mi papá. Ningún [niño] ni ninguna familia debe sufrir como sufrimos”.*⁷⁰

Además de la pérdida de ingresos, muchas familias se encuentran en situaciones aún más precarias debido a los gastos legales necesarios para recurrir la deportación ante un tribunal de inmigración o los tribunales de apelación. La disminución de los ingresos también genera inestabilidad en el hogar. Muchas familias del estudio del Urban Institute señalaron que las condiciones de hacinamiento en el hogar empeoraron debido a que tuvieron que irse a vivir con familiares para ahorrar dinero. Muchos niños terminaron trasladándose frecuentemente y repentinamente durante los procesos de inmigración, lo que puede tener consecuencias debilitantes para toda una serie de parámetros del desarrollo. La mitad de los encuestados que habían sido propietarios de casas las perdieron como resultado de la pérdida de ingresos. Las disminuciones de los ingresos también provocan niveles drásticos de escasez de alimentos, con valores registrados significativamente por encima de la media nacional. La mayoría de los padres señalaron dificultades para costearse los alimentos después de la interacción con el sistema de aplicación de las leyes de inmigración, y admitieron haber tenido que ofrecer porciones de comida más pequeñas y menos variadas a sus hijos debido a las presiones financieras.⁷¹

⁶⁹ Dreby, J. (agosto de 2012). How Today’s Immigration Enforcement Policies Impact Children, Families, and Communities: A View from the Ground, pp. 12-15. Disponible en <http://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/2012/08/DrebyImmigrationFamiliesFINAL.pdf>.

⁷⁰ We Belong Together. December 9 Wish for the Holidays Letter Delivery. Disponible en <http://www.welongogether.org/events/december-9-wish-holidays-letter-delivery>. Para ver un vídeo de Charlie leyendo esta carta, visite National Domestic Workers Alliance [domesticworkers] (11 de diciembre de 2013). Charlie H., Homestead, FL – no family should have to suffer like this! [Video file]. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=9qtRePD57Ws&feature=youtu.be>.

⁷¹ Facing Our Future, Children in the Aftermath of Immigration Enforcement, pp. 27-36.

B. Bienestar psicológico y salud física

Después de una medida de aplicación de las leyes de inmigración, los niños sufren traumas psicológicos significativos tanto a corto como a largo plazo. A corto plazo (menos de seis meses después de la aprehensión inicial), dos tercios de los niños estudiados por el Urban Institute experimentaron cambios de conducta, como llantos frecuentes, aumento de la ansiedad y cambios en la costumbres de alimentación y sueño. Las consecuencias perjudiciales sobre la conducta fueron más manifiestas en el caso de los niños que habían presenciado como se llevaban a un progenitor o los que habían sufrido una separación a largo plazo como consecuencia de la aplicación de las leyes de inmigración. Aunque algunos niños empezaron a recuperarse emocionalmente a más largo plazo, la incidencia general de los cambios de conducta se mantuvo en el 40% de los casos, incluso después de transcurridos seis meses desde la aprehensión inicial.⁷²

Jamie, de 11 años, sufre depresión después de la aprehensión de su madre

A pesar de que dejaron que su madre se quedara en casa mientras estaba pendiente su proceso de expulsión, Jamie, un ciudadano estadounidense de 11 años, dijo que se deprimió. Cada vez que su madre salía del apartamento, incluso durante un período breve, Jamie se “sintió frío, nervioso y empezó a llorar” porque no podía dejar de imaginar que sería de su vida si su madre no regresara nunca.⁷³

Incluso cuando los niños que viven en familias con diversas situaciones migratorias no han sufrido todavía el trauma de la separación, a menudo son claramente conscientes de la realidad de que puedan llevarse a sus padres en cualquier momento. En un grupo de referencia con padres en situación irregular, el estudio de Human Impact Partners (HIP) documenta que cerca del 30% de los padres señalaron que sus hijos tenían miedo constantemente o la mayoría del tiempo, y casi el 75% de los padres dijeron que un hijo había mostrado síntomas de trastorno causado por el estrés postraumático.⁷⁴ En otro estudio, una hija de 12 años de una inmigrante mexicana en situación irregular respondió que tenía miedo que “quizá un día se la llevarían [a su madre] . . . y los dejarían [solos]”. Otro ni siquiera podía concebir la posibilidad de que la familia no permaneciera junta si deportaban a los miembros de su familia en situación irregular. Cuando le preguntaron qué le pasaría probablemente a su hermano de ocho años, el único ciudadano de su familia, el niño respondió: “Va a tener que cuidar de sí mismo. Quizá lo adopten”.⁷⁵

⁷² Facing Our Future, Children in the Aftermath of Immigration Enforcement, pp. 41-53.

⁷³ In the Child’s Best Interest?, p. 8.

⁷⁴ Family Unity, Family Health: How Family-Focused Immigration Reform Will Mean Better Health for Children and Families, pp. 6-8.

⁷⁵ How Today’s Immigration Enforcement Policies Impact Children, Families, and Communities: A View from the Ground, pp. 10, 12.

C. Consecuencias educativas

A corto plazo, muchos de los niños examinados por el Urban Institute sufrieron una perturbación inicial de su desempeño escolar inmediatamente después de la aprehensión o llegaron a considerar abandonar la escuela.⁷⁶ Uno de cada cinco niños dijo que sus calificaciones bajaron tras el arresto de un progenitor.

Daniel, que antes estaba en el cuadro de honor, ha sufrido una bajada de sus calificaciones escolares

Cuando Daniel tuvo que cambiar de escuela después del arresto y la detención prolongada de su madre residente legal permanente, sus calificaciones bajaron. Había estado en el cuadro de honor del Programa de Alumnos Dotados y Talentosos (GATE) de una escuela de California, pero dice que en su nueva escuela: “No me concentré tanto porque estaba en un lugar que no podía reconocer”. Daniel, que había sido un alumno extrovertido, también se volvió retraído y socializó en raras ocasiones con sus compañeros de la nueva escuela.⁷⁷

El declive del desempeño escolar no solo tiene carácter psicológico o se ve agravado en algunos casos por la necesidad de cambiar de escuela inesperadamente, sino que también puede ser el resultado directo de la ausencia repentina de un progenitor o cuidador, es decir, la persona que ayudaba con las tareas escolares, leía al niño por la noche, lo llevaba a la escuela y estaba dedicada en general a su éxito académico.⁷⁸ El estudio de HIP también documenta que otros factores relacionados con la detención o la deportación de un progenitor, como la inestabilidad de la vivienda, la inseguridad alimentaria y el estrés psicológico, están estrechamente relacionados con el desempeño académico general de un estudiante y pueden provocar en última instancia que un niño asista menos años a la escuela. Sin embargo, el Urban Institute observó que, cuando la escuela pudo ofrecer cierta estabilidad y normalidad a los niños traumatizados, mejoraron claramente los resultados psicológicos y académicos.⁷⁹

VI. La separación familiar como consecuencia de la aplicación de las leyes de inmigración puede constituir una violación de los derechos del niño en virtud del derecho internacional

Aunque todavía no se ha identificado una base jurídica para recurrir la separación familiar como consecuencia de la aplicación de las leyes de inmigración en el marco de la legislación nacional, las prácticas de control que provocan separación familiar pueden constituir una violación de los derechos de las familias y/o los niños en el marco del derecho internacional.⁸⁰ A diferencia de las leyes de Estados Unidos, el derecho internacional de derechos humanos reconoce los derechos procesales de todos los niños y progenitores con el fin de salvaguardar la unidad familiar, y prohíbe

⁷⁶ Facing Our Future, Children in the Aftermath of Immigration Enforcement, pp. 49-52; In the Child's Best Interest?, p. 9.

⁷⁷ In the Child's Best Interest?, p. 9.

⁷⁸ In the Child's Best Interest?, p. 9.

⁷⁹ Facing Our Future, Children in the Aftermath of Immigration Enforcement, pp. 49-53.

⁸⁰ In the Child's Best Interest?, p. 6.

la separación arbitraria de las familias independientemente de la situación migratoria. Especialmente en las última décadas, estas protecciones se han articulado explícitamente en una variedad de tratados internacionales de derechos humanos, declaraciones y jurisprudencia.⁸¹ Muchos de los tratados de derechos humanos firmados por Estados Unidos reconocen explícitamente la obligación de los Estados de otorgar protección especial a las poblaciones más vulnerables, como los niños.⁸² Incluso en los casos en que no ha ratificado el instrumento, Estados Unidos tiene la obligación de abstenerse de tomar medidas contrarias al objeto o el propósito del tratado.⁸³ Estos derechos, y la necesidad de un marco integral regional sobre migración para abordarlos, también se analizan en detalle en el capítulo 13.

La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) reconoce que el derecho a la familia es un derecho humano fundamental. El Artículo 16 de la DUDH declara que “[l]a familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”.⁸⁴ La CDN, el principal tratado internacional de derechos humanos que describe las protecciones a las que tienen derecho los niños, exige a los Estados que respeten “las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad”.⁸⁵ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos declara que la familia “tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha observado que esta protección incluye la obligación de los Estados de adoptar medidas adecuadas “para garantizar la unidad o la reunificación de las familias” y requiere más en concreto que los Estados se abstengan de deportar a un progenitor, si dicha separación pudiera “interferir arbitrariamente” con el derecho a la familia.⁸⁶ Aunque el

⁸¹ Torn Apart by Immigration Enforcement: Parental Rights and Immigration Detention, pp. 24-26.

⁸² In the Child’s Best Interest?, p. 6. Que hace referencia al Artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (16 de diciembre de 1966) 999 U.N.T.S. 171. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>. (Todo niño tiene “derecho... a las medidas de protección que su condición de menor requiere”); Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación General No. 17: Artículo 24, párrafo 1 (derechos del niño) (17 de abril de 1989). Disponible en http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fGEC%2f6623&Lang=en. (Los Estados deben adoptar “medidas especiales para proteger a los niños” con el fin de garantizar que gocen de todos los derechos dispuestos en el Pacto); CDN (20 de noviembre de 1989) 1577 U.N.T.S. 3. Disponible en <http://www.refworld.org/docid/3ae6b38f0.html>; véase también Torn Apart by Immigration Enforcement: Parental Rights and Immigration Detention, Apéndice C, p. 24, que también hace referencia al Principio 12 de las Directrices de Riad, A/Res/45/112 (14 de diciembre de 1990). Disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/572/75/IMG/NR057275.pdf?OpenElement>; Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares, Artículo 44, U.N. Doc A/45/158 (18 de diciembre de 1990). Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>; Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 17, “Pacto de San José, Costa Rica” (22 de noviembre de 1969). Disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm; y la Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre, Artículos V, VII, VII. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>.

⁸³ Véase la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Parte II, párrafo 1 del Artículo 18 (20 de noviembre de 1989) 1177 U.N.T.S. 331. Disponible en <http://www.wipo.int/export/sites/www/wipolex/es/glossary/vienna-convention-es.pdf>.

⁸⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 16 (10 de diciembre de 1948) 217 A (III). Disponible en <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html>.

⁸⁵ CDN, Artículo 5, 20 de noviembre de 1989, 1577 U.N.T.S. 3. Disponible en <http://www.refworld.org/docid/3ae6b38f0.html>.

⁸⁶ In the Child’s Best Interest?, p. 6.

Comité ha afirmado que, por sí misma, la presencia de un niño ciudadano no clasifica a la deportación como una “interferencia arbitraria”, en los casos en que existen factores sustanciales que aumentan las posibilidades de que la expulsión genere penalidades, el Estado debe presentar factores adicionales que justifiquen la deportación y eviten que se califique de arbitraria.⁸⁷ Los expertos predicen que la prohibición de la separación arbitraria de la familia se convertirá pronto en una norma fundamental (*jus cogens*) del derecho internacional, que Estados Unidos no podrá derogar en ningún circunstancia.⁸⁸

Como se subraya y explica a lo largo de este estudio, la CDN establece claramente que en todos los procesos judiciales “una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño” y que “[e]l niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño”⁸⁹ La doctrina del interés superior del niño conlleva una presunción de la unidad familiar y el derecho del niño a conocer y preservar la identidad de la familia en ausencia de pruebas convincentes de lo contrario.⁹⁰ En algunos casos, los tribunales de Estados Unidos reconocen y aplican este principio, notablemente en el contexto de la determinación de la custodia del niño, cuando la situación migratoria de los padres no es un factor determinante. Aunque, cuando se promulgó originalmente la Ley de Inmigración y Nacionalidad en 1952, se consideró prioritaria la unificación de familias con diversas situaciones migratorias, y la Comisión Selecta de 1981 sobre Políticas de Inmigración y Refugiados ha señalado que una política humana de reunificación podría redundar en el interés nacional a través de la promoción del orden público, la salud y el bienestar en Estados Unidos, los sistemas actuales de inmigración y bienestar de la infancia no tienen adecuadamente en cuenta el interés superior del niño.⁹¹ En un caso reciente ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se decidió que el hecho de que Estados Unidos no tuviera en cuenta en absoluto el interés superior del niño en algunos procesos de expulsión constituía una violación de principios fundamentales del derecho internacional.⁹²

⁸⁷ *Winata v. Australia* (Comunicación No. 930/2000) (16 de agosto de 2001) U.N. Doc. No. CCPR/C/72/D/930/2000 (2001).

⁸⁸ Torn Apart by Immigration Enforcement: Parental Rights and Immigration Detention, p. 24. Donde se cita a Starr, S. y Brilmayer, L. (2003) Family Separation as a Violation of International Law. *Berkeley Journal of International Law*, 21 (2), 213, 230. (“Dicha norma está empezando a evolucionar de manera fragmentaria. Existe un consenso contra ciertos tipos de separación familiar... suficiente para constituir derecho internacional consuetudinario”).

⁸⁹ CDN, Artículo 3 y 9 (20 de noviembre de 1989) 1577 U.N.T.S. 3. Disponible en <http://www.refworld.org/docid/3ae6b38f0.html>.

⁹⁰ Family Separation as a Violation of International Law, pp. 213, 222.

⁹¹ *In the Child's Best Interest?*, que hace referencia a la Administración para los Niños y las Familias del Departamento de Salud y Servicios Humanos (abril de 2008). Determining the Best Interests of the Child: Summary of State Laws, pp. 6, 11-12.

⁹² *Wayne Smith, Hugo Armendariz y otros United States*, Informe No 81/10 - Caso 12.562, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (12 de julio de 2010). Disponible en <http://www.refworld.org/docid/502ccca62.html>; véase también Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2000). Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado, párrafos 159-160, 163. Disponible en <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Canada2000sp/indice.htm>. (“[L]a ausencia de alguna oportunidad procesal para que los intereses del niño sean considerados en los procedimientos que involucran la expulsión de uno o ambos padres daba lugar a serias preocupaciones”); Corte Interamericana de Derechos Humanos (19 de agosto de 2014). Opinión Consultiva OC-21/14, párrafos 263- 282, Opinión 13. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_esp.pdf. (“Cualquier órgano administrativo o judicial que deba decidir acerca de la separación familiar por expulsión motivada por la condición

Además de las protecciones internacionales destinadas a minimizar los casos de separación familiar, los niños separados de sus familias por el Estado también tienen derecho a ciertos derechos procesales. El Artículo 9(4) de la CDN requiere que se proporcione a todas las partes afectadas información básica acerca del paradero del familiar o familiares ausentes, a no ser que ello resultase perjudicial para el bienestar del niño. El Artículo 9(2) de la CDN requiere que se ofrezca a todas las partes interesadas la oportunidad de participar los procesos sobre bienestar del niño. El Artículo 10 de la CDN requiere que se atienda toda solicitud hecha por un niño o por sus padres para entrar en un Estado Parte o para salir de él a los efectos de la reunión de la familia, de manera positiva, humanitaria y expeditiva.

Cuando la detención o la expulsión de un progenitor tiene un impacto negativo sobre la salud física y mental de un niño, esta medida del Estado también afecta al derecho internacionalmente reconocido a la salud del niño. Asimismo, cuando la detención o la expulsión de un progenitor tiene un impacto negativo sobre el desempeño educativo de un niño, esta política afecta al derecho a la educación del niño. A parte del fallo de la Corte Suprema de 1982 (*Plyler v. Doe*) que estableció que todos los niños en Estados Unidos tienen derecho a una educación pública hasta el décimo segundo grado independientemente de su situación migratoria, Estados Unidos ha adoptado muy pocas medidas para promover la salud y la educación de los niños inmigrantes.⁹³ De hecho, las investigaciones demuestran que la confusión con respecto a la elegibilidad de los inmigrantes para el seguro médico federal o estatal y el temor a las autoridades de inmigración disuaden a menudo a los padres de solicitar la participación en programas de salud y nutrición importantes, a los que tienen derecho sus hijos.⁹⁴ Los recientes intentos de los legisladores estatales de exigir a las escuelas que documenten la situación migratoria de los estudiantes y sus padres han amenazado incluso con disuadir a los padres de que envíen a sus hijos a la escuela, tal como se observó después de la aplicación de la polémica ley HB56 del Estado de Alabama.⁹⁵ Por lo tanto, los diseñadores de políticas tanto federales como estatales deben aplicar una estrategia más holística para garantizar que los hijos de familias inmigrantes tengan las máximas oportunidades de prosperar.

migratoria de uno o ambos progenitores debe emplear un análisis de ponderación, que contemple las circunstancias particulares del caso concreto y garantice una decisión individual, priorizando en cada caso el interés superior de la niña o del niño. En aquellos supuestos en que la niña o el niño tiene derecho a la nacionalidad del país del cual uno o ambos progenitores pueden ser expulsados, o bien cumple con las condiciones legales para residir permanentemente allí, los Estados no pueden expulsar a uno o ambos progenitores por infracciones migratorias de carácter administrativo, pues se sacrifica de forma irrazonable o desmedida el derecho a la vida familiar de la niña o del niño, en los términos de los párrafos 263 a 282”).

⁹³ *Plyler v. Doe*, 457 U.S. 202 (1982); In the Child’s Best Interest?, pp. 7-9. (La Ley para no dejar a ningún niño atrás [No Child Left Behind] ordena que las escuelas hagan un seguimiento del desempeño académico de los niños con un dominio limitado del inglés y otros grupos de inmigrantes).

⁹⁴ Yoshikawa, H. y Kholoptseva, J. (marzo de 2013). Unauthorized Immigrant Parents and Their Children’s Development: A Summary of the Evidence, pp. 6-7. Disponible en <http://www.migrationpolicy.org/research/unauthorized-immigrant-parents-and-their-childrens-development>.

⁹⁵ How Today’s Immigration Enforcement Policies Impact Children, Families, and Communities: A View from the Ground, p. 22.

VII. Conclusión

Aunque el principio del interés superior del niño es un principio internacionalmente reconocido y fundamental para la protección de la infancia, las leyes de inmigración de Estados Unidos que tienen un impacto directo sobre las familias no se basan en este criterio. Las familias se ven forzadas a la separación incluso cuando intentan migrar a través de alternativas legales basadas en los lazos familiares, que no cubren en absoluto la demanda. Es más, el bienestar y la seguridad de los niños no se consideran adecuadamente en las políticas de aplicación de la ley que rigen las aprehensiones, las detenciones y las deportaciones de padres inmigrantes. Del mismo modo, aunque se reconoce la importancia primordial del interés superior del niño en todas las decisiones judiciales nacionales sobre menores, cuando el progenitor afectado ha sido detenido o deportado, las barreras sistémicas y la parcialidad de las instituciones amenazan la unidad familiar y destrozan innecesariamente familias estables. En los últimos años, el número de deportaciones ha alcanzado niveles históricos en nombre de la seguridad nacional y pública, con escasa consideración por los cientos de miles de niños que acaban sufriendo las consecuencias.

Estados Unidos tienen que encontrar una mejor manera de equilibrar las preocupaciones válidas sobre la seguridad pública con el interés superior de los niños y la importancia de la unidad familiar. Las leyes federales, las políticas administrativas y los procesos judiciales deben procurar abordar la amplia gama de dificultades a las que se enfrentan los niños estadounidenses de familias con diversas situaciones migratorias después de una medida de aplicación de la ley. Si no se adoptan medidas para proteger a los niños afectados por la aplicación de las leyes de inmigración, este segmento significativo y creciente de la población seguirá sufriendo. Es necesario emprender reformas integrales legislativas y administrativas que modifiquen completamente el actual sistema disfuncional de inmigración; y tengan en cuenta el interés superior del niño y dispongan una alternativa para que las personas en situación irregular, cuya deportación no es necesaria para proteger el interés público, obtenga la ciudadanía. Al mismo, los servicios de protección de la infancia y la familia de todo el país deben aumentar su sensibilidad cultural y desarrollar sistemas que tengan en cuenta la realidad de las familias transnacionales. Varias recomendaciones principales al final de este libro se ocupan de los cambios necesarios a estos niveles para salvaguardar realmente el interés superior del niño.

Todas las recomendaciones están incluidas al final de este libro. Para ver la versión completa de las recomendaciones, puede consultar <http://cgrs.uchastings.edu/Ninez-Migracion-DerechosHumanos>.

Capítulo 12 Repatriación y reintegración de niños migrantes

Wendy Ramirez, Megan McKenna, y Aryah Somers
Kids in Need of Defense

I. Introducción

Durante 2014, al menos cinco y hasta diez niños hondureños deportados por el Gobierno de Estados Unidos fueron asesinados después de su regreso a Honduras.¹ Hace diez años, en un caso muy conocido, Edgar Chocó Guzmán fue asesinado por pandilleros en 2004 tanto solo 17 días después de regresar a Guatemala. Había planteado precisamente este temor en su intento frustrado de obtener protección de Estados Unidos durante su proceso de expulsión.² Solo sabemos de estos casos gracias a la atención de los medios de comunicación y la incidencia constante de los abogados que representan estos niños. Sin embargo, lo que no sabemos es cuántos de los niños deportados por Estados Unidos durante la última década han sido asesinados o víctimas de trata, explotación, abuso o violencia a su regreso.

Con el objetivo de abordar esta posibilidad alarmante, la Ley William Wilberforce de Reautorización de la Protección de las Víctimas de Trata de 2008 (TVPRA) reclamó la repatriación y la reintegración a salvo y sostenibles de los niños no acompañados. La TVPRA fue la primera ley federal que (1) incluye el concepto de la repatriación y reintegración seguras y sostenibles de los niños no acompañados y (2) obliga al Gobierno de Estados Unidos a informar sobre las medidas adoptadas para garantizar la expulsión a salvo de los niños.³ A pesar de esta legislación, Estados Unidos sigue careciendo de políticas y procedimientos claros para regir el proceso de repatriación y reintegración de los niños. Además, solo ha producido los informes obligatorios sobre medidas de repatriación a salvo en dos ocasiones durante los últimos seis años, lo que vulnera los requisitos de presentación de informes dispuestos por la TVPRA. Como demuestran los casos conocidos

¹ Planas, R. (20 de agosto de 2014). Children Deported to Honduras Are Getting Killed: Report. *Huffington Post*. Disponible en http://www.huffingtonpost.com/2014/08/20/minors-honduras-killed_n_5694986.html.

² De Leon, S., Associated Press. (9 de mayo de 2004). Guatemalan Youth Slain 17 Days After Being Deported From U.S. *LA Times*. Disponible en <http://articles.latimes.com/2004/may/09/news/adfg-deport9>.

³ La TVPRA requiere que “el Secretario de Estado y el Secretario de Salud y Servicios Humanos, con la asistencia del Secretario de Seguridad Nacional... presenten un informe... sobre las iniciativas para mejorar los programas de repatriación de los niños extranjeros no acompañados. Dicho informe incluirá lo siguiente: i) el número de niños extranjeros no acompañados cuya expulsión haya sido ordenada y el número de estos niños expulsados realmente de Estados Unidos; ii) una descripción de las nacionalidades, las edades y el género de estos niños; iii) una descripción de las políticas y los procesos empleados para ejecutar la expulsión de estos niños de Estados Unidos y las medidas adoptadas para asegurar que dichos niños fueron repatriados de manera segura y humana al país del que son ciudadanos o donde residieron habitualmente por última vez, lo que incluye una descripción del programa piloto de repatriación creado en virtud del párrafo A); iv) una descripción del tipo de beneficios migratorios solicitados y denegados a estos niños; v) toda la información recopilada en evaluaciones del país y las condiciones locales en virtud del párrafo 2); y vi) información estadística y otros datos sobre niños extranjeros no acompañados, tal como se dispone en la sección 462b(1)(J) de la Ley de Seguridad Nacional de 2002 (6 U.S.C.11 § 279b(1)(J))”. William Wilberforce Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2008, Pub. L. No. 110-457. 122 Stat. 5076 (2008) (en adelante la “TVPRA de 2008”).

antes descritos, estas deficiencias hacen que los niños sean devueltos a situaciones peligrosas y posiblemente mortales en sus países de origen.⁴

En este capítulo se ofrece una breve descripción general de los requisitos de la TVPRA sobre repatriación y reintegración, las normas internacionales y regionales, y el proceso de repatriación y reintegración. Examinamos los problemas de las políticas actuales de Estados Unidos e identificamos las prácticas óptimas para mejorar la protección y la reintegración de los niños retornados a sus países de origen. Esta descripción se basa en las experiencias directas de Kids in Need of Defense (KIND). En concreto, partimos de nuestra experiencia en la protección de niños no acompañados a través de nuestro programa de servicios legales gratuitos, nuestras actividades de incidencia en Estados Unidos y nuestro Proyecto de Retorno y Reintegración de Niños Guatemaltecos.⁵

II. Antecedentes: repatriación y reintegración

Aunque las leyes federales de Estados Unidos no definen la repatriación y la reintegración, es importante entender en términos generales tanto la diferencia como la interrelación entre estos dos conceptos. En general, se entiende por repatriación el proceso por el que una autoridad gubernamental de un país retorna a un niño no acompañado a la autoridad gubernamental de su país de origen. La repatriación puede ser impuesta por el Gobierno—por ejemplo, en respuesta a una orden de deportación—o puede ser el resultado de la petición de un niño de regresar a su país a través de un proceso denominado salida voluntaria. Aunque se aleja de las normas y las mejores prácticas internacionales, la repatriación se produce generalmente en Estados Unidos en el contexto del proceso de expulsión de inmigrantes. Por este motivo, la repatriación se denomina a veces expulsión, retorno o deportación.

En general, cuando las autoridades de inmigración de Estados Unidos aprehenden a un niño inician un proceso de expulsión ante un tribunal de inmigración. En este proceso, el tribunal decide si se puede expulsar al niño en función de su elegibilidad para ciertas formas de socorro humanitario. Si la situación del niño no acompañado no encaja dentro de una categoría existente de socorro humanitario, se ordena su deportación a su país de origen, incluso si el retorno del niño no redundaría en su interés superior. Por consiguiente, la repatriación es el resultado de una orden de expulsión, en lugar de una decisión razonada basada en el interés superior del niño o una determinación de

⁴ Comité de los Derechos del Niño (CDN) de las Naciones Unidas, *Observación General No. 6 del CDN (2005): Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, párrafo 85, CRC/GC/2005/6 (1 de septiembre de 2005), prohíbe el retorno de los niños sin familia en el país de origen sin un plan de atención específico: “Si los padres o miembros del círculo familiar ampliado no estuvieran en condiciones de atender al menor, el retorno al país de origen no se efectuará, en principio, sin tomar previamente disposiciones seguras y concretas de atención y custodia al regreso al país de origen”; Center for Public Policy Priorities. (septiembre de 2008). A Child Alone and Without Papers: A report on the return and repatriation of unaccompanied undocumented children by the United States. Disponible en http://forabettertexas.org/images/A_Child_Alone_and_Without_Papers.pdf.

⁵ A 31 de julio de 2014 se habían remitido a KIND los casos de 6.400 niños no acompañados, de 18 meses a 18 años de edad, desde el comienzo de sus operaciones en enero de 2009, y se habían formado a 7.800 abogados voluntarios. La gran mayoría de los niños proceden de Honduras, El Salvador y Guatemala, pero KIND ha recibido casos de niños de 66 países. Se han remitido 160 niños al Proyecto de Retorno y Reintegración de Niños Guatemaltecos (PRRNG) de KIND desde su comienzo en septiembre de 2010: en general, los niños reciben asistencia para la reintegración durante alrededor de un año.

su seguridad al regreso a su país. En el marco de este sistema, también hay muchos niños, especialmente niños mexicanos no acompañados, que carecen de acceso significativo a protección o asesoramiento legal, y pueden ser repatriados contra su voluntad directamente desde la frontera. Esto también ocurre sin tener en cuenta su seguridad ni su interés superior. La TVPRA requiere que el Secretario de Seguridad Nacional consulte los informes del Departamento de Estado (DOS) sobre las prácticas de derechos humanos de los países y la trata de personas, para evaluar si debe repatriar a un niño no acompañado a determinado país, pero no está claro en qué medida se cumple este requisito. Si fueran consultados, tampoco está claro si los informes que describen altos niveles de abusos de los derechos del niño o de trata de niños tienen algún efecto sobre la decisión de repatriar a niños cuya inelegibilidad para obtener socorro haya sido establecida.⁶

No obstante, la legislación sobre la repatriación y la reintegración seguras y sostenibles se considera en el contexto de un marco más amplio de asegurar la protección de los niños vulnerables no acompañados desde el momento de la aprehensión, a lo largo de su cuidado y su custodia y los procesos de expulsión y, si se decide expulsar al niño, hasta que sea repatriado a salvo y se logre su reintegración. Este marco más general requiere que los niños no acompañados tengan un acceso significativo a todos los procesos en Estados Unidos para solicitar la protección frente a la explotación, la trata, el abuso y la violencia, antes de que se pueda iniciar cualquier proceso de repatriación y reintegración. Sin embargo, tal como se ha señalado, persisten muchos vacíos y problemas en el proceso y el sistema.

La reintegración sucede a la repatriación y consiste en el proceso de asegurar que un niño puede ser reintegrado de manera segura y sostenible en su familia, comunidad y país. La reintegración es especialmente compleja porque requiere un entendimiento del contexto interno del país y las causas fundamentales que provocaron la migración del niño. Si estos mismos factores siguen presentes, el proceso puede ser extremadamente difícil, especialmente si el niño no regresó voluntariamente. Los componentes de un proceso de reintegración pueden ser la reevaluación de la presencia de la violencia o la amenaza para el niño; la evaluación de los lazos y las relaciones familiares; la estructura y las oportunidades dentro de la comunidad; la educación, el empleo y la formación profesional; el tratamiento psicosocial o psicológico; el acceso a la atención sanitaria; el acceso a la vivienda; la asistencia cultural y lingüística; y las redes de apoyo espiritual o religioso. La reintegración exige mayores recursos, inversiones y conocimientos, y debe influir en la cuestión política esencial de si siquiera debe tener lugar la repatriación, por ejemplo, si no se puede reintegrar de manera segura y sostenible al niño. En general, los gobiernos a lo largo del corredor de América Central-México-Estados Unidos no han ejecutado programas adecuadas de reintegración en la región.

⁶ TVPRA de 2008, párrafo 235a)5)B).

III. Las leyes estadounidenses sobre repatriación y reintegración a salvo: mandatos insatisfechos

Cada año se devuelve a miles de niños no acompañados⁷ de Estados Unidos a su país de origen. La mayoría regresan después de que se ordene su expulsión del país o se permita su salida voluntaria al final de una audiencia de inmigración o su expulsión directa estando bajo la custodia de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP) en la frontera o cerca de ella.⁸ Como se señaló anteriormente, la intención de la TVPRA fue arrojar luz sobre lo que les ocurre realmente a los niños no acompañados expulsados, pero se han adoptado medidas limitadas o no se ha adoptado ninguna medida en relación con estas disposiciones. El aumento de niños no acompañados que llegan a Estados Unidos en busca de protección y la aceleración resultantes de las audiencias de inmigración sin acceso a un abogado hacen más crítica la aplicación de las disposiciones sobre repatriación y reintegración a salvo.

La TVPRA requiere al Secretario de Estado que cree “un programa piloto, junto con el Secretario de Salud y Servicios Humanos y el Secretario de Seguridad Nacional, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros organismos y expertos nacionales e internacionales, para desarrollar y aplicar mejores prácticas con el fin de asegurar la repatriación y la reintegración de manera segura y sostenible de los niños extranjeros no acompañados al país del que son ciudadanos o donde residieron habitualmente por última vez, lo que incluye la ubicación con sus familias, tutores legales u otras agencias que los tutelen”.⁹ Como se señaló anteriormente, esta disposición entra en juego cuando los niños han tenido la oportunidad de presentar sus reclamaciones de socorro humanitario.

En el caso de los niños de México y Canadá, el Secretario de Estado de Estados Unidos tiene que negociar acuerdos bilaterales con ambos países para la repatriación a salvo de los niños. Dichos tratados tienen que proteger a los niños frente a graves formas de trata de personas. Como mínimo, deben disponer su devolución a los empleados o funcionarios correspondientes, como funcionarios de bienestar infantil cuando existan, del Gobierno del país de recepción durante un horario de trabajo razonable.¹⁰ En el caso de los niños procedentes de México y Canadá, cabe señalar que este proceso no debe iniciarse hasta que se haya determinado que el niño no es una víctima de trata, no ha solicitado asilo y puede adoptar una decisión independiente de retirar su solicitud de admisión.¹¹

Los niños mexicanos no acompañados son expulsados generalmente desde centros de la patrulla fronteriza, dentro de un proceso denominado expulsión voluntaria. Aunque se califica de

⁷ La Ley de Seguridad Nacional de Estados Unidos de 2002 define a un niño no acompañado como una personas que “A) no tiene una situación migratoria legal en Estados Unidos; B) no ha alcanzado los 18 años de edad y C) los cuales - i) no tienen un progenitor o tutor legal en Estados Unidos o ii) ningún padre o tutor legal en Estados Unidos está disponible para ofrecerles cuidados o custodia física”. Homeland Security Act of 2002, Pub. L. 107-296 Section 462(g), 116 Stat. 2135, 2205 (2002).

⁸ La salida voluntaria es un tipo de beneficio migratorio para un ciudadano extranjero en los procesos de expulsión, por la cual acepta salir voluntariamente de Estados Unidos antes de una fecha determinada, en lugar de que lo expulse el Gobierno de Estados Unidos.

⁹ TVPRA de 2008, párrafo 235a)5)A).

¹⁰ TVPRA de 2008, párrafo 235a)2)C).

¹¹ TVPRA de 2008, párrafo 235a)2)A).

voluntaria, los informes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Appleseed y la Women's Refugee Commission han documentado la falta de procedimientos adecuados de examen de los casos de los niños mexicanos no acompañados para garantizar que la repatriación se limita a los niños que no corren riesgo o pueden decidir regresar voluntariamente. Estos problemas se analizan con más detalle en el capítulo 9, sobre los niños no acompañados en la frontera de Estados Unidos y México.

En julio de 2011, el DOS presentó un informe al Congreso que incluía el número de deportaciones de Estados Unidos a diversos países. Según este informe, entre diciembre de 2008 y junio de 2011 se expulsó a 1.632 niños no acompañados de Estados Unidos.¹² En esta cifra se incluyen 623 niños mexicanos. Sin embargo, este informe no incluye aparentemente a los más de 40.000 niños mexicanos no acompañados devueltos en la frontera entre esos mismos años.¹³

Desde el informe de 2011, el Departamento de Seguridad Nacional (DHS) de Estados Unidos no ha compartido ampliamente sus cifras de repatriaciones, por lo que estos datos no son fáciles de obtener en Estados Unidos. Sin embargo, los organismos de migración de El Salvador, Guatemala y Honduras han empezado a hacer seguimiento y compartir la información acerca del número de niños repatriados desde Estados Unidos. Sus datos tienen en cuenta a todos los niños (menores de 18 años) y no diferencian entre los que no estaban acompañados en Estados Unidos y los que regresaron con un cuidador.¹⁴ Según los datos de los organismos de migración de los respectivos países, 164 niños fueron devueltos a El Salvador desde Estados Unidos en 2014 (según los datos disponibles hasta el 22 de mayo),¹⁵ 194 niños fueron retornados a Guatemala (desde Estados Unidos) en 2014¹⁶ y 300 niños fueron devueltos de Estados Unidos a Honduras en 2012.¹⁷ Aunque las autoridades estadounidenses no han ofrecido datos sobre las devoluciones de niños mexicanos,¹⁸ según el Instituto Nacional de Migración de México, 16.971 niños mexicanos no acompañados fueron retornados de Estados Unidos en 2013 y 13.324 en 2014.¹⁹

¹² Departamento de Estado de Estados Unidos (21 de julio de 2011). Report to Congress on the Provision of P.L. 110-457 Regarding Repatriation of Unaccompanied Alien Children and U.S. Government Efforts to Protect Them from Human Trafficking (en adelante “Informe de 2011 del Departamento de Estado al Congreso”). Documento sin autor.

¹³ U.S. Customs and Border Protection. Southwest Border Unaccompanied Alien Children. Disponible en <http://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children>.

¹⁴ Sin embargo, las cifras compartidas por estos países corresponden a niños en general, no solo a los niños no acompañados. Además, los niños retornados de Estados Unidos como adultos y cuya infancia se determinó a su regreso también se incluyen en estas cifras.

¹⁵ Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) de El Salvador (2014). Documento sin autor.

¹⁶ Dirección General de Migración de Guatemala (2014). Deportados Vía Aérea. Disponible en <http://www.migracion.gob.gt/index.php/root1/estadisticas.html>.

¹⁷ Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) de Honduras (2012). Estadísticas Migratorias, Año 2012. Disponible en http://www.migracion.gob.hn/index.php?option=com_content&view=article&id=78&Itemid=274 (los datos de 2013 y 2014 no estaban disponibles en el sitio web de la DGME, pero puede que las cifras tiendan al alza en 2013).

¹⁸ Appleseed (2011). Children at the Border: The Screening, Protection and Repatriation of Unaccompanied Mexican Minors. Disponible en <http://appleseednetwork.org/wp-content/uploads/2012/05/Children-At-The-Border1.pdf>, página 9.

¹⁹ Véase el capítulo 7 sobre el norte de México, cuadro 3 (INM estadísticas); INM. (2013). Eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos (Adultos y NNA) de 2000 al 2013. Disponible en http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Series_Historicas y http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/V_Repatriacion_de_mexicanos_de_EUA.

Como se señaló anteriormente, la urgencia por encontrar maneras de proteger a estos niños y asegurar que no regresan a situaciones de daño nunca ha sido mayor, ya que el número de niños no acompañados que llegan a Estados Unidos ha aumentado drásticamente en los últimos años. Durante los ejercicios fiscales previos a 2011, el promedio de niños que llegaron solos a Estados Unidos fue de 6.000 a 8.000. Esta cifra aumentó a un nivel sin precedentes de 24.481 niños no acompañados aprehendidos por la Patrulla Fronteriza en el año fiscal 2012, 38.833 en el año fiscal 2013, y 68.631 en el año fiscal 2014.²⁰ Numerosos informes, entre ellos un estudio más reciente del ACNUR,²¹ han observado que un número sin precedentes de niños están huyendo solos, a menudo para escapar de la violencia creciente en Honduras, Guatemala y El Salvador.²² Es posible que se fuerce a muchos de los niños a regresar a un entorno de violencia comunitaria, violencia en el hogar o pobreza—que reflejan las causas fundamentales de su huida y están interrelacionados estructuralmente.²³ Además, los niños se enfrentan ahora a dificultades para acceder a la protección en Estados Unidos debido a la notificación inadecuada de las fechas de las audiencias aceleradas en los tribunales de inmigración y el acceso inadecuado a un abogado.²⁴

Una vez de regreso en sus países de origen, los niños tienen que valerse sobre todo por sí mismos y, si disponen de ella, de la familia, para asegurar su propio retorno a salvo y su reintegración. Además de la violencia en sus países de origen, de la que suelen ser víctimas, los niños también están regresando a las mismas condiciones de pobreza extrema, con limitadas oportunidades educativas y de otro tipo—una situación exacerbada a menudo ahora por la deuda significativa que tienen que pagar a sus traficantes.²⁵ La mayoría de los niños no contarán con un sistema de apoyo que los conecte con servicios vitales, como asistencia para matricularse en la escuela, becas, formación profesional, apoyo psicosocial y reunificación familiar. Esto los expone a situaciones de trata, explotación, abuso y violencia—precisamente los daños que debería prevenir la TVPRA.

²⁰ USBP. (2015). USBP Sector Profile – Fiscal Year 2014 (Oct. 1st through Sept. 30th) (reflecting apprehensions by U.S. Border Patrol). Disponible en <http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/USBP%20Stats%20FY2014%20sector%20profile.pdf>; USBP. (2013). USBP Sector Profile – Fiscal Year 2013 (Oct. 1st through Sept. 30th) (reflecting apprehensions by U.S. Border Patrol). Disponible en <http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/U.S.%20Border%20Patrol%20Fiscal%20Year%202013%20Profile.pdf>; USBP. (2012). USBP Sector Profile – Fiscal Year 2012 (Oct. 1st through Sept. 30th). Disponible en <http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/U.S.%20Border%20Patrol%20Fiscal%20Year%202012%20Sector%20Profile.pdf>.

²¹ ACNUR (marzo de 2014). Niños en fuga: Niños no acompañados que huyen de América Central y México y la necesidad de protección internacional. Disponible en <http://unhcrwashington.org/children>.

²² Para obtener más información, consulte el capítulo 1, sobre las observaciones del ACNUR respecto a las necesidades de protección internacional de los niños mexicanos y centroamericanos.

²³ Consulte los capítulos 2-4 para ver un análisis en profundidad de las causas fundamentales de la migración, como el aumento de la violencia en Honduras, El Salvador y Guatemala.

²⁴ Semple, K. (4 de agosto de 2014). Advocates in New York Scramble as Child Deportation Cases Are Accelerated. *The New York Times*. Disponible en http://www.nytimes.com/2014/08/05/nyregion/advocates-scramble-as-new-york-accelerates-child-deportation-cases.html?_r=0; Stewart, N. (septiembre de 2014). Program to Give Legal Help to Young Migrants. *The New York Times*. Disponible en <http://www.nytimes.com/2014/09/23/nyregion/groups-to-provide-lawyers-for-children-who-face-deportation.html>.

²⁵ Center for Gender & Refugee Studies y Kids In Need of Defense (febrero de 2014). Un camino arriesgado: Niños, niñas y adolescentes migrantes navegando el sistema de inmigración de los Estados Unidos, páginas 79-83. Disponible en <http://cgrs.uchastings.edu/our-work/traacherous-journey> (en adelante “Un camino arriesgado”).

La historia de Cecilia

Cecilia²⁶ tenía 17 años cuando decidió migrar a Estados Unidos sola con la esperanza de sacar a su familia de la pobreza extrema. Cecilia contó que, cuando tenía 12 años, se sintió obligada a dejar la escuela y encontrar un empleo para sostener a su familia cuando su madre cayó enferma y no podía caminar. Conforme fue empeorando la enfermedad de su madre, el padre de Cecilia abandonó a la familia. Cecilia viajaba a una ciudad en las afueras de la Ciudad de Guatemala y trabajaba 17 horas al día, pero aún así no lograba ganar suficiente para sostener a su familia. Cecilia fue detenida por la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos poco después de cruzar la frontera con Estados Unidos y fue ingresada posteriormente en un albergue de la ORR, donde estuvo durante tres meses porque no tenía familia en Estados Unidos con la que reunirse. Cecilia fue sometida a un proceso de expulsión pero no tenía un abogado que la representara. No conocía sus alternativas legales y le comunicaron que no era elegible para recibir beneficios migratorios y debía solicitar la salida voluntaria. Cecilia solicitó la salida voluntaria y un juez de inmigración se la concedió, sin tener en cuenta las circunstancias a las que iba a regresar en Guatemala, o si el regreso redundaría en su interés superior. Cecilia regresó a Guatemala. Aunque estaba entusiasmada de ver a su familia, Cecilia se fue desesperando rápidamente porque la situación económica de su familia había empeorado mientras estuvo fuera. Además, ahora tenía que enfrentarse a una deuda de US\$5.800 como consecuencia de su viaje.

Cecilia debería haber podido obtener la condición especial para inmigrantes menores de edad debido al abandono de su padre, pero fue retornada de todos modos a Guatemala. Esto pone en entredicho si se protegieron sus derechos procesales durante su proceso de deportación, que incluyen el derecho a un abogado. Su deportación también subraya el hecho de que no se consideraron adecuadamente la repatriación a salvo y el interés superior del niño durante el proceso.

La historia de Cecilia no es más que un ejemplo de los muchos niños que regresan, con una nueva deuda a sus traficantes, a condiciones inalteradas de pobreza sistémica, falta de acceso a la educación y sistemas débiles de protección de la infancia. Los niños que no reciben asistencia para la reintegración corren el riesgo de volver a intentar el mismo viaje peligroso con la intención de saldar su deuda. Estos mismos niños también son vulnerables a la trata. Sin servicios de apoyo comunitarios para ayudarles a encontrar opciones locales para saldar su deuda, recibir asistencia psicosocial y encontrar otras alternativas a volver a emigrar, los niños siguen siendo vulnerables en sus hogares. Con el fin de prestar estos servicios con éxitos necesaria la colaboración de todas las partes interesadas—como el Gobierno de Estados Unidos, los organismos de bienestar infantil en los países de origen, la sociedad civil y los funcionarios consulares en los países de tránsito y de destino.

²⁶ Todos los nombres que se atribuyen a los niños son seudónimos con el fin de proteger su identidad.

IV. Los protocolos regionales y las convenciones internacionales: normas incumplidas

En este momento, no existe ni un solo tratado vinculante y aplicable regional o internacional que rija los procesos de repatriación y reintegración de niños no acompañados entre todos los países del corredor de América Central-México-Estados Unidos. Aunque los protocolos regionales e internacionales pueden ofrecer orientación y un marco de principios, Estados Unidos debe crear protocolos que tengan en cuenta el interés superior del niño y cumplan la disposición de la TVPRA de repatriar y reintegrar de manera segura y sostenible.

La Conferencia Regional sobre Migración ha trabajado en el desarrollo de directrices regionales y la promoción de protocolos nacionales en la región. Los Lineamientos regionales de 2007 para la protección especial en casos de repatriación de niños, niñas y adolescentes víctimas de la trata de personas y los Lineamientos regionales de 2009 para la atención de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados en casos de repatriación garantizan la integridad física y moral durante el proceso de repatriación. Exigen a todos los gobiernos que respeten los derechos humanos y garanticen el interés superior del niño. Estos protocolos reconocen que los países han de salvaguardar la protección de los derechos de los niños que estén bajo su custodia, lo que incluye proporcionarles acceso a alimentos, agua, atención médica, asistencia psicológica, educación y oportunidad de recreo. Los gobiernos también deben garantizar que se informe a los niños de sus derechos. Estos protocolos hacen referencia a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN), y citan principios específicos como el interés superior del niño, la no discriminación, la unidad y la reunificación familiar, el respeto por los derechos humanos y el debido proceso. Sin embargo, estas directrices regionales se concentran principalmente en la repatriación, y no en la reintegración. Además, como se señaló anteriormente, no son vinculantes.²⁷

Algunos países de la región han desarrollado sus propios lineamientos y protocolos nacionales o bilaterales. En 2006, se desarrolló el Protocolo de Honduras para repatriación de niños, niñas y adolescentes víctimas o vulnerables a la trata de personas y, en 2012, México y Guatemala acordaron un proyecto de Protocolo binacional para la atención de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados. Ambos protocolos se analizan con mayor detalle en el capítulo 13, sobre tratados regionales y bilaterales.

Es más, como se señaló anteriormente, la TVPRA obliga a Estados Unidos a desarrollar acuerdos con México y Canadá para la repatriación de niños no acompañados. En 2009, el DHS firmó 30 acuerdos bilaterales con el Institucional Nacional de Migración de México y los consulados mexicanos en relación con la repatriación de migrantes vulnerables, entre ellos los niños no acompañados.²⁸ Estos documentos se pusieron a disposición del público en general a través de una solicitud en el marco de la Ley sobre la libertad de información (FOIA). Aunque su supuesta intención era abordar la repatriación a salvo de ciudadanos mexicanos, estos acuerdos bilaterales se limitan simplemente a los aspectos logísticos y no tienen en cuenta la protección ni el interés superior de los niños no acompañados. Esencialmente, estos acuerdos facilitan la aplicación de

²⁷ Para obtener más información acerca de estos y otros instrumentos, consulte el capítulo 13 sobre tratados regionales y bilaterales.

²⁸ Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos (3 de abril de 2009). Secretaries Napolitano and Espinosa Announce Agreement on Mexican Repatriation. Disponible en <http://www.dhs.gov/news/2009/04/03/agreement-mexican-repatriation-announced>.

órdenes de expulsión, en lugar de orientar a los agentes acerca de las consideraciones especiales para los niños o las prácticas adaptadas a los niños. Además, como sucede con los protocolos regionales, no se aborda la cuestión de la reintegración.²⁹

Además de estas iniciativas regionales y bilaterales, el principal instrumento internacional que dispone un marco de principios para el proceso de repatriación y reintegración es la CDN. Como ya se señaló, las directrices regionales creadas a través de la Conferencia Regional sobre Migración han usado la CDN como marco de referencia. La CRC no contempla que una decisión de repatriación se produzca en el contexto de una decisión de expulsión de un inmigrante; en cambio, los Estados deben determinar el interés superior del niño para proteger sus intereses independientemente de su situación migratoria.³⁰

Otro tratado internacional pertinente para las decisiones de repatriación es la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967 para prevenir la devolución de solicitantes de asilo.³¹ Estados Unidos incorporó estos principios a su legislación nacional mediante la Ley sobre Refugiados de 1980, que prohíbe repatriar a personas que se enfrenten a la persecución. La prohibición de la devolución se aplica independientemente de si las autoridades de inmigración de Estados Unidos han aprehendido a la persona afectada en la frontera o dentro del país. Sin embargo, en la práctica se ha deteriorado el acceso al asilo por las personas que se presentan en la frontera o los puertos de entrada. Las deficiencias en el examen de los niños mexicanos por los funcionarios fronterizos de Estados Unidos plantean un riesgo especial de devolución que vulnera las obligaciones de protección internacional. El problema se analiza con mayor detalle en el capítulo 9, sobre los niños no acompañados en la frontera de Estados Unidos y México.

La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares establece ciertos derechos para el acceso de los funcionarios consulares a las personas detenidas para conversar, mantener correspondencia o disponer su representación legal.³² Estados Unidos ratificó esta convención pero, en su momento, adoptó la posición de que se aplicaba directamente y no requería legislación para su aplicación.³³ En el contexto de la inmigración, “se debe informar a todo extranjero detenido de que puede comunicarse con los funcionarios consulares o diplomáticos de su países de nacionalidad en Estados Unidos”.³⁴ Algunos tratados bilaterales pueden requerir una notificación consular incluso cuando el detenido no la solicite; sin embargo, México, Guatemala, Honduras y El Salvador no tienen este tipo de acuerdos con Estados Unidos.³⁵ México ha informado a Estados Unidos su deseo de ser informado de la detención de cualquier niño, mujer embarazada o persona en situación

²⁹ Para obtener más información acerca de los acuerdos entre Estados Unidos y México, consulte el capítulo 13 sobre tratados regionales y bilaterales.

³⁰ Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), Artículo 3, 20 de noviembre de 1989, 1577 U.N.T.S. 3.

³¹ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (28 de julio de 1951) 189 U.N.T.S. 137; Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (31 de enero de 1967). 606 U.N.T.S. 267.

³² Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, Artículo 36(1) (24 de abril de 1963) 596 U.N.T.S. 261.

³³ Garcia, M. J., Congressional Research Service (17 de mayo de 2004). CRS Report for Congress: Vienna Convention on Consular Relations: Overview of U.S. Implementation and International Court of Justice (ICJ) Interpretation of Consular Notification Requirements. Disponible en <http://fas.org/sgp/crs/row/RL32390.pdf>.

³⁴ 8 C.F.R. párrafo 236.1e) (2014).

³⁵ 8 C.F.R. párrafo 236.1e) (2014).

de riesgo.³⁶ No obstante, los funcionarios consulares no tienen derecho a acceder a una persona si ésta no solicita ponerse en contacto con el consulado; lo que limita significativamente el contacto consular con los inmigrantes detenidos. Como se explicó anteriormente, los funcionarios consulares suelen ser notificados cuando el Gobierno de Estados Unidos decide expulsar a una persona a su país de origen.

Las políticas estadounidenses sobre el retorno de niños no acompañados contravienen una serie de tratados y convenciones internacionales de las que no es parte Estados Unidos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (que garantiza a los niños el derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere);³⁷ la Declaración Universal de Derechos Humanos (los niños tienen derecho a protección y asistencia especiales);³⁸ y muchas normas no vinculantes.³⁹

V. El proceso de Estados Unidos de repatriación de niños no acompañados

En general, el proceso de Estados Unidos de repatriación de niños no acompañados no es transparente y varía considerablemente en función del país. Aunque, generalmente, se conocen las prácticas para los niños aprehendidos y transferidos del DHS a la custodia de la Oficina de Reasentamiento de Refugiados (ORR) del Departamento de Salud y Servicios Humanos (HHS), está mucho menos claro qué pasa con los niños en la situación inversa, cuando el DHS se los lleva de la ORR para expulsarlos a su país de origen.

Los principales actores gubernamentales que intervienen en el proceso de repatriación son el DHS, la ORR, el DOS y el Departamento de Justicia (DOJ). Esencialmente, la decisión de repatriar se produce en el contexto del proceso de expulsión ante un juez de inmigración de la Oficina Ejecutiva de Revisión de Casos de Inmigración dentro del DOJ. Este proceso no se guía ni por el interés superior del niño ni por la seguridad del niño; sino más bien por su elegibilidad para obtener beneficios o su defensa frente a la posibilidad de ser expulsado sobre la base de la determinación.⁴⁰

³⁶ Departamento de Estado de Estados Unidos (marzo de 2014). *Consular Notification and Access*, 4th Ed. Disponible en http://travel.state.gov/content/dam/travel/CNAtrainingresources/CNAManual_Feb2014.pdf.

³⁷ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 24 (19 de diciembre de 1966). 999 U.N.T.S. 171. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.

³⁸ Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 25, Resolución de la Asamblea General 217 (III) A, U.N. Doc. A/RES/217(III). (10 de diciembre de 1948).

³⁹ Observación General No. 6 del CDN (2005), Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, lo que incluye el párrafo 84 (“El retorno al país de origen no entra en consideración si produce un “riesgo razonable” de traducirse en la violación de los derechos humanos fundamentales del menor y, en particular, si es aplicable el principio de no devolución”) y el párrafo 92 (“La decisión de reasentar al menor no acompañado o separado debe basarse en una evaluación actualizada, exhaustiva y fundada en el interés superior, habida cuenta en particular de las circunstancias internacionales del momento y demás imperativos de protección”); ACNUR (5 de octubre de 2007). Conclusión sobre los niños en situación de riesgo, No. 107 (LVIII) – 2007. Disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5641.pdf?view=1> (que señala que el “interés superior del niño será una consideración primordial”); Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas (2012) Report on the 2012 Day of General Discussion – The Rights of All Children in the Context of International Migration. Disponible en http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion2012/2012CRC_DGD-Childrens_Rights_InternationalMigration.pdf.

⁴⁰ Para ver un análisis de las formas de asistencia disponibles en Estados Unidos y las barreras a las que se enfrentan los niños para obtenerla, puede consultar el capítulo 10 sobre recursos y procedimientos migratorios en Estados Unidos.

Una vez que el juez de inmigración dicta un fallo ordenando la expulsión del niño a su país de origen, ya sea mediante una orden de deportación o una orden de expulsión voluntaria, el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE) del DHS inicia el procedimiento para el verdadero proceso de repatriación del niño no acompañado.

La TVPRA también obliga a Estados Unidos a evaluar las condiciones nacionales antes de repatriar al niño mediante la consulta de los informes del DOS sobre las prácticas de derechos humanos de los países y la trata de personas para valorar si repatría a un niño no acompañado a determinado país. Sin embargo, no está claro en qué medida se cumple realmente esta obligación.⁴¹ El abogado litigante del ICE transmitirá la información sobre la decisión final del tribunal de inmigración a otro funcionario del ICE, que empezará a organizar el viaje del niño en uno de los vuelos del Sistema de Transporte de Presos y Extranjeros (JPATS) del DOJ. Los vuelos del JPATS son vuelos contratados por el ICE a país a los que se expulsa a un gran número de personas. En estos vuelos se mezclan a adultos y niños, y a hombres y mujeres. Este proceso se usa para los niños de Guatemala y Honduras. Sin embargo, los niños mexicanos son transportados generalmente a la frontera en autobús; y los niños repatriados a El Salvador viajan en vuelos comerciales, en lugar de vuelos del JPATS.

El ICE también se pone en contacto con el consulado del país de origen del niño para informar a sus funcionarios que el niño va a ser devuelto a su país. En general, no hay un contacto anterior con el consulado, y el DHS no comparte de manera congruente información con los consulados centroamericanos cuando se detecta, aprehende y detiene a un niño no acompañado. Los consulados han pedido al DHS que los informe de los niños bajo la custodia de la CBP o el HHS; sin embargo, no se ha avanzado en esta cuestión hasta la fecha.⁴²

Después de que el ICE se pone en contacto con el consulado, se producen diversas situaciones en todo el país dependiendo de cada consulado, como se analiza con mayor detalle en el capítulo 13. Los funcionarios consulares pueden visitar al niño en el albergue de la ORR o preparar y emitir a distancia la documentación para viajar. A parte de este proceso de entrega de documentación para viajar, los funcionarios consulares han contribuido de manera limitada a la protección. Aunque también podrían entrevistar al niño para garantizar que se respetan sus derechos a lo largo del proceso de aprehensión, custodia y expulsión, y ayudar a evaluar la situación del niño en el país de origen; esto no ocurre en la práctica. Si bien es posible que algunos albergues de la ORR animen a los niños a mantenerse en comunicación con su consulado, esto no sucede constantemente.

Ante la afluencia sin precedentes de niños migrantes aprehendidos por la CBP y remitidos a la custodia de la ORR en 2013 y 2014,⁴³ algunos consulados están promoviendo una mayor participación en todas las partes del proceso en Estados Unidos. No obstante, siguen existiendo problemas con las políticas estadounidenses y la capacidad de los consulados para ponerse en contacto con todos los niños no acompañados. Los consulados de El Salvador están manteniendo un diálogo con su embajada para entender mejor los tipos de beneficios migratorios a disposición

⁴¹ TVPRA de 2008, párrafo 235a)5)B), Un camino arriesgado, página 80.

⁴² Para obtener más información acerca de los acuerdos y las prácticas consulares, consulte el capítulo 13 sobre tratados regionales y bilaterales.

⁴³ Véase el capítulo 9 sobre los niños no acompañados en el frontera de Estados Unidos y México para un examen en más profundidad de las prácticas en la frontera.

de los niños no acompañados en Estados Unidos. Los consulados han empezado a desarrollar una red de colaboradores para ofrecer servicios legales a los niños no acompañados que tienen que comparecer pronto a una audiencia de inmigración y han sido reunidos con su familia en Estados Unidos. Estas medidas también pueden contribuir a determinar la función de protección de los consulados si se ordena posteriormente la expulsión de los niños no acompañados.⁴⁴

El ICE indica un período aproximado para la devolución del niño a su país de origen, pero no proporciona una fecha específica con una antelación razonable. En el mejor de los casos, el DHS avisa con dos días de antelación a los trabajadores de los albergues de la ORR y los funcionarios consulares de que van a recoger a los niños y ponerlos en vuelo del DHS a su país. El momento depende de la disponibilidad de asientos en los vuelos del JPATS al país de origen. La poca antelación hace que los trabajadores de los albergues, los consulados y otras personas involucradas tengan muy poco tiempo para coordinar eficazmente el regreso del niño y la reunificación familiar.⁴⁵ A través de su proyecto de repatriación y reintegración, KIND ha observado que los consulados de Guatemala no reciben información del DHS de manera coherente acerca de la devolución de un niño. El DHS notifica al consulado con el fin de que procese un documento de viaje, ya que dicho documento debe emitirse antes de que el DHS pueda confirmar y coordinar el vuelo de regreso del niño. En opinión de KIND, los consulados deben dedicar más recursos a solicitar información puntual del DHS antes de la devolución de un niño, para ayudar a asegurar un proceso seguro.

Normalmente, un encargado del caso del niño en el albergue de la ORR notifica a la familia del regreso inminente del niño. Los niños pueden adquirir y llevarse ropa, zapatos, cuadernos y notas escolares en una bolsa de lona suministrada por la ORR. Incluso cuando hay tiempo suficiente para explicar a los niños lo que va a ocurrir a continuación, no se suele proporcionar información a los niños sobre lo que va a suceder durante su vuelo y a su regreso a su país de origen.

Existe un vacío significativo de información sobre el siguiente paso del proceso, entre la recogida del niño en el albergue de la ORR y la llegada al país de origen, ya que el proceso no es transparente durante este período. Según la información proporcionada por algunos niños, un agente del ICE recoge al niño en el albergue de la ORR y lo transporta a un centro de detención del ICE, donde están recluso con otros niños. A continuación los embarcan en un vuelo de regreso a su país de origen, normalmente a la capital del país.⁴⁶ En general, los niños centroamericanos no acompañados son retornados con adultos en vuelos contratados al JPATS, pero los sientan en una sección separada del avión. Los niños no acompañados deberían contar con la presencia de

⁴⁴ Conversación con KIND, notas archivadas por la autora.

⁴⁵ Esta información se basa en la experiencia de KIND en la coordinación con familias en Guatemala cuyos niños están regresando al país y recibirán asistencia para su reintegración a través del proyecto de KIND en Guatemala. A lo largo de los cuatro años de existencia del proyecto de reintegración de KIND, hemos observado como el DHS notifica con poca antelación de la fecha y la hora de regreso de los niños a los encargados de sus casos en los albergues de la ORR y los consulados de sus países.

⁴⁶ Se espera que la familia cubra los gastos de viaje y el vuelo de regreso de los niños que salen de la custodia de la ORR antes de su audiencia final y son deportados posteriormente. Normalmente, tienen varios meses para cumplir la orden. Sin embargo, es difícil determinar si salen realmente del país y la manera en que lo hacen, ya que es probable que muchos se queden en Estados Unidos sin ser detectados. KIND solo ha visto dos casos de niños que buscaban un retorno a salvo y asistencia para la reintegración después de haber sido entregados a un familiar. El 98 % de los niños que recibieron servicios de KIND para el regreso y la reintegración a salvo fueron trasladados de un albergue de la ORR por el DHS en vuelos contratados por el ICE.

personas especializadas en bienestar infantil cuando se encuentren bajo la custodia del ICE para su repatriación, pero al parecer van acompañados de agentes de vigilancia.

Los vuelos del JPATS aterrizan normalmente en la capital del país, pero a veces pueden llegar a otra gran ciudad, como en el caso de San Pedro Sula en Honduras. Las familias en los países de origen deben buscar la manera de llegar al aeropuerto para recoger a los niños. No reciben asistencia para trasladarse a la ciudad para recibir a sus niños, y deben encontrar en cambio sus propios recursos. Los niños retornados pueden proceder de lugares remotos y pobres, como suele ser el caso de los niños de Guatemala. Es posible que el progenitor u otro cuidador tengan que dejar de trabajar para hacer el viaje y pagar el transporte con sus limitados recursos. La falta de notificación con suficiente antelación y de tiempo para planear menoscaba la posibilidad de regreso, reunificación y reintegración a salvo.

A. Los niños guatemaltecos

En Guatemala, los principales actores en el proceso actual de recepción y reunificación son el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección General de Migración, la Secretaría de Bienestar Social y la Procuraduría de la Niñez y la Adolescencia. Estos organismos gubernamentales también dependen de que el DHS les proporcione información acerca de la fecha y la hora de llegada de los niños. En general, el DHS solo proporciona esta información cuando entrega a los niños a las autoridades de migración de sus países de origen.⁴⁷

Los niños guatemaltecos no acompañados llegan a la sección militar del aeropuerto de La Aurora y se les permite normalmente desembarcar antes que a los adultos. Son recibidos por funcionarios asignados a sus casos en la Secretaría de Bienestar Social y posiblemente representantes de la Procuraduría de la Niñez y la Adolescencia, que tiene autoridad legal para asumir la custodia de los niños. Los niños son acompañados a una sala de recepción y se instalan en una sala de espera diferente a la de los adultos. Algunos niños son tratados erróneamente como adultos y regresan junto a ellos durante el vuelo, pero son trasladados a la sala de espera para niños cuando se descubre su edad.

Los niños reciben generalmente un tentempié y puedan llamar por teléfono a su familia. A continuación se realiza una entrevista inicial de los niños para fines de salud y seguridad. En algunos casos, es posible que un progenitor o un familiar esté esperando en el aeropuerto o en el nuevo albergue en la Zona 1 de la Ciudad de Guatemala. Los niños son reunificados con un progenitor o un tutor legal después de verificar la documentación de identidad y mediante la ejecución de un proceso administrativo por el que se devuelve la custodia a la familia. Si un niño no puede reunirse con su familia, la Secretaría de Bienestar Social lo traslada al albergue de la Zona 1 de la Ciudad de Guatemala. Si no se puede reunir a un niño con un familiar, ingresa en el sistema de bienestar de la infancia a través de un proceso judicial.⁴⁸ En ocasiones, también hay casos de niños que llegan a la sección comercial del aeropuerto de La Aurora, pero se sabe poco acerca del proceso para estos niños. A parte de este proceso de recepción inicial, no existe

⁴⁷ De acuerdo con conversaciones con partes interesadas, activistas y organizaciones no gubernamentales acerca de los procesos de recepción en los países de origen.

⁴⁸ De acuerdo con conversaciones con partes interesadas, activistas y organizaciones no gubernamentales acerca de los procesos de recepción en los países de origen.

prácticamente ningún seguimiento adicional para la reintegración a salvo y sostenible de estos niños.⁴⁹

B. Los niños hondureños y salvadoreños

En general, de acuerdo con conversaciones con partes interesadas, la parte estadounidense del proceso de repatriación es prácticamente idéntica en los casos de Guatemala, El Salvador y Honduras. Como se señaló anteriormente, una diferencia fundamental con el caso de Guatemala es que las devoluciones de niños a El Salvador se realizan en aviones comerciales en compañía de un agente del DHS, en lugar de en aviones del JPATS contratados por el ICE.

C. Los niños mexicanos

Como se explica en el capítulo 9 sobre los niños no acompañados en la frontera de Estados Unidos y México, la mayoría de los niños mexicanos repatriados son devueltos directamente desde la frontera. El proceso de repatriación de niños mexicanos es somero en comparación con el proceso para los niños centroamericanos. Los niños mexicanos hablan con un funcionario consular para comprobar su información biográfica, pero no son sometidos generalmente a entrevistas para su repatriación a salvo y sostenible o en relación con su interés superior. El proceso de devolver a los niños a la custodia del Instituto Nacional de Migración y transferir su custodia al Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia no es congruente en todo el país, como se explica con mayor detalle en el capítulo 7 sobre el Norte de México.⁵⁰

Como se señaló en el caso de El Salvador, en los últimos años, algunos consulados han empezado a promover una mayor intervención. Por ejemplo, en agosto de 2014, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) de México anunció que estaban distribuyendo un nuevo cuestionario a los funcionarios consulares a lo largo de la frontera de México y Estados Unidos.⁵¹ Este cuestionario fomentará el objetivo de la repatriación a salvo y sostenible, y contribuirá a determinar si el niño puede ser víctima de la trata o de un crimen, o tiene miedo de regresar a su hogar debido a la violencia dentro de la familia o la agresión sexual. Las preguntas ayudarán también a establecer si el regreso al hogar redundaría en el interés superior del niño.⁵² El consulado mexicano entrevistará a los niños con este nuevo cuestionario después de que hayan sido interrogados por los agentes de la CBP de Estados Unidos. La SRE ha solicitado la asistencia técnica de dos ONG para actualizar este instrumento de examen.⁵³ No obstante, siguen existiendo problemas con las políticas estadounidenses y la capacidad de los consulados para ponerse en contacto con todos los niños no acompañados de su país.

⁴⁹ De acuerdo con conversaciones con partes interesadas, activistas y organizaciones no gubernamentales acerca de los procesos de recepción en los países de origen.

⁵⁰ Para obtener más información sobre el trato a los niños mexicanos retornados por los funcionarios de inmigración de Estados Unidos, consulte el capítulo 7 sobre el norte de México.

⁵¹ Para obtener más información sobre el trato diferente que los funcionarios de fronteras de Estados Unidos dan a los niños no acompañados mexicanos, en comparación con los niños no acompañados centroamericanos, véase el capítulo 9, sobre niños no acompañados en la frontera de Estados Unidos y México.

⁵² Gómez Quintero, N. (20 de agosto de 2014). Abogará SRE por niños migrantes mexicanos en EU. *El Universal*. Disponible en <http://m.eluniversal.com.mx/notas/nacion/2014/abogara-sre-por-ninios-migrantes-mexicanos-en-eu-1031655.html>.

⁵³ Kids In Need of Defense (KIND) e Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI).

VI. El proceso de Estados Unidos de reintegración de niños no acompañados

Como se señaló anteriormente, la TVPRA es la primera ley que menciona la repatriación a salvo de los niños no acompañados y ordena al Gobierno de Estados Unidos presentar informes sobre medidas para la repatriación a salvo. Requiere al DOS que cree un programa piloto, junto con el HHS y el DHS, las ONG y otros organismos y expertos nacionales e internacionales, para “desarrollar y aplicar mejores prácticas con el fin de asegurar la repatriación y la reintegración de manera segura y sostenible de los niños extranjeros no acompañados al país del que son ciudadanos o donde residieron habitualmente por última vez, lo que incluye la ubicación con sus familias, tutores legales u otras agencias que los tutelen”.⁵⁴ A pesar de la disposición de la reintegración de la TVPRA, en la práctica, Estados Unidos ha considerado que esta responsabilidad respecto a los niños termina una vez que han sido devueltos a la custodia de los funcionarios del Gobierno del país de origen en el puerto de entrada.

La ejecución de la reintegración es un proceso complejo y debe basarse en un entendimiento más integral del contexto interno del país y las causas fundamentales que fomentan la migración de los niños. Esto incluye entender el contexto político (factores políticos generales, violencia y opresión, etc.); el contexto de seguridad (el alcance de las actividades de las pandillas y el narcotráfico, etc.); el contexto económico y de desarrollo (factores económicos generales y la situación de los niños dentro de este contexto); el contexto ambiental (distribución de la tierra, desastres ambiental, reforma agropecuaria, cultivos improductivos, etc.) y el contexto de protección del niño (sistema de protección de la infancia, campañas de erradicación del trabajo infantil, etc.). Este tipo de ejecución eficaz requiere colaboración entre los organismos del Gobierno de Estados Unidos que promueven la asistencia para el desarrollo y la seguridad en el exterior, así como de las ONG con experiencia directa con poblaciones que necesitan protección y apoyo.

En 2010, la Oficina de Población, Refugiados y Migración del DOS entregó fondos a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para la ejecución de un proyecto piloto de 18 meses. El proyecto apoyó el retorno y la reintegración de niños no acompañados que regresaban a El Salvador y asistió al Gobierno de El Salvador en el fortalecimiento de su capacidad para ayudar a estos niños. El proyecto, administrado conjuntamente por la OIM y el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA), asistió a los niños con la reunificación familiar y facilitó su reintegración mediante la educación, la formación profesional y la atención médica y psicológica. Se ejecutó desde marzo de 2010 hasta septiembre de 2011. Las autoridades locales y nacionales iban a continuar sus actividades una vez completado el proyecto.⁵⁵

Aunque se trató de una iniciativa positiva, no está claro si el programa si el programa sigue funcionando bajo la dirección de las autoridades locales y nacionales. Como consecuencia de un cambio de las leyes sobre bienestar de la infancia, se produjo un vacío de mandato entre el ISNA y el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CONNA). Este vacío puede haber afectado o incluso interrumpido la ejecución de este programa, y no está claro qué organismo tiene autoridad plena sobre la reintegración de los niños migrantes retornados. No obstante, ante la avalancha de niños repatriados desde la frontera de México y Estados Unidos en los últimos meses, el ISNA y

⁵⁴ TVPRA de 2008, párrafo 235a)5).

⁵⁵ 2011 Department of State Report to Congress.

el CONNA están colaborando con la Dirección General de Migración y Extranjería en al menos la recepción inicial de los niños; sin embargo, estas medidas son insuficientes, como se explica en el capítulo 4 sobre El Salvador, y las actividades de recepción no se extienden necesariamente al proceso de reintegración.⁵⁶

Los dos informes del DOS al Congreso sobre el proyecto piloto no contienen información acerca del impacto del programa de 18 meses, las medidas específicas adoptadas para asegurar la repatriación de manera segura y humana de los niños, ni ninguna buena práctica identificada que pueda servir de base para futuros programas. Según la OIM, el piloto de 2010-2011 ayudó a 52 niños a obtener becas escolares, formación profesional y otros servicios sociales.⁵⁷ En el segundo informe se señala que el ISNA había establecido un programa nacional de reintegración para los niños retornados—sin embargo, como se ha explicado, sigue sin estar clara la viabilidad continua de este programa. También se menciona que la OIM había publicado un Manual de Reintegración, que describe las funciones y las responsabilidades de los organismos del Gobierno de El Salvador, y un directorio de organizaciones que prestan servicios de reintegración, y había documentado las prácticas de reintegración de niños no acompañados en la región.⁵⁸ Sin embargo, hasta la fecha, no se dispone de estos materiales. Es más, el Gobierno de Estados Unidos no ha ejecutado ningún proyecto, a parte del piloto del ISNA en 2010-2011, para abordar la repatriación y la reintegración a salvo de los niños no acompañados, y tampoco ha creado mejores prácticas respecto a la repatriación y la reintegración de niños. El DOS no financia actualmente programas para apoyar específicamente la reintegración a salvo de niños no acompañados repatriados.

La TVPRA también requiere que se presenten informes sobre las iniciativas para mejorar los programas de repatriación de niños no acompañados, lo que incluye: datos acerca del número de niños extranjeros no acompañados expulsados o cuya expulsión ha sido ordenada; las nacionalidades, las edades y el género de los niños; una descripción de las políticas y los procedimientos empleados para ejecutar la expulsión de los niños de Estados Unidos; las medidas adoptadas para asegurar que estos niños sean repatriados de manera segura y humana a su país de origen; una descripción del tipo de beneficio migratorio que solicitaron los niños y les fue denegado; y toda información recopilada en las evaluaciones del país y las condiciones locales. Los dos informes del DOS presentados al Congreso sobre el proyecto piloto de 18 meses en El Salvador son insustanciales e incumplen estos requisitos. Solo aportan información estadística sumamente básica sobre la labor de los organismos de Estados Unidos para cumplir sus mandatos en virtud de la TVPRA.⁵⁹

La reintegración también exige que se presten servicios para la reunificación familiar a salvo y sostenible de los niños cuando regresen al país de origen. Tienen que incluir servicios sociales y de acogida cuando los niños no tenga una familia con la que reunirse, así como servicios para promover su reintegración a su familia y su comunidad. Sin embargo, a parte del proceso de

⁵⁶ Información basada en conversaciones con partes interesadas de organizaciones no gubernamentales y un representante del ISNA en El Salvador. Estas medidas se analizan con mayor detalle en el capítulo 4 sobre El Salvador.

⁵⁷ Presentación en PowerPoint de la OIM (12 de mayo de 2012). Documento sin autor. Véase también Méndez, M. (marzo de 2012). Proyecto “Proyecto Retorno y Reintegración de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes No Acompañados” FASE I Y II. Disponible en <http://www.crmsv.org/Eventos/Otros/Marzo2012/Presentaciones.htm>.

⁵⁸ 2011 Department of State Report to Congress.

⁵⁹ Un camino arriesgado, página 82.

recepción inicial, los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras no cuentan con sistemas para hacer seguimiento y apoyar la reintegración de los niños retornados. Como se explica con mayor detalle en los capítulos 2-4, en los tres países existen leyes para la protección de la infancia, pero carecen de sistemas de protección de la niñez capaces de aplicar realmente estas leyes. Por el contrario, los organismos competentes sufren una grave carencia de recursos, una falta de criterios claros y, en la práctica, no abarcan la totalidad del país.⁶⁰ Aunque el Gobierno estadounidense sí cuenta con programas de desarrollo en la región a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), no ha emprendido esfuerzos para conectar explícitamente estos programas con la asistencia a la reintegración de los niños deportados por Estados Unidos. Lo mismo sucede con sus iniciativas para fortalecer adecuadamente los sistemas de protección de la infancia. Hay una ausencia general de políticas y programas de reintegración en toda la región.

VI. Estudio de caso: el Proyecto de retorno y reintegración de niños guatemaltecos

Ante la ausencia de iniciativas oficiales sostenibles de reintegración, las ONG han intervenido para prestar servicios en la región. En 2010, KIND puso en marcha el Proyecto de Retorno y Reintegración de Niños Guatemaltecos (PRRNG), una alianza innovadora entre KIND, el Fondo Mundial para la Infancia (GFC) y cuatro ONG locales en Guatemala: Fundación Castillo de Amor para la Niñez, Asociación Pop No'j, Colectivo una Vida Digna y El Refugio de la Niñez. El objetivo del proyecto es ayudar a los niños que regresan solos a Guatemala desde Estados Unidos sin el apoyo adecuado. Los niños que más se han beneficiado del PRRNG son los que se quedaron en un albergue de la ORR porque carecían de familia en Estados Unidos con la que pudieran reunirse, y cuya inelegibilidad para recibir protección de inmigración fue dictaminada posteriormente. Estos niños salen de Estados Unidos porque han aceptado el regreso voluntario,⁶¹ o porque se ha ordenado su deportación. Entre octubre de 2010 y septiembre de 2014, fueron remitidos al PRRNG 160 niños en albergues de la ORR que expresaron interés en los servicios del proyecto.⁶² Cabe señalar que este proyecto es totalmente voluntario. Un encargado del caso del niño o un trabajador social del albergue de la ORR le presenta esta información acerca del proyecto, y solo remite el caso a KIND si expresa interés en el PRRNG.

El trabajador social del PRRNG realiza una entrevista inicial con el niño por videoconferencia (ya que la mayoría de casos de niños se remiten desde centros de la ORR en Arizona y Texas). El trabajador social formula diversas preguntas para familiarizarse con la vida del niño en el país de origen. Por ejemplo, con quién vivía antes de ir a Estados Unidos, cómo era su vida cotidiana en Guatemala, si asistía a la escuela, con qué edad empezó a trabajar (si procede), que le motivó a huir, etc. La evaluación también consiste en preguntas adaptadas a los niños que ayudan al trabajador social del PRRNG a detectar cualquier situación de abuso en el pasado u otras circunstancias que pudieran hacer que el regreso fuera en contra del interés superior del niño. En un par de casos, el trabajador social del PRRNG ha detectado situaciones de abuso en el pasado y ha

⁶⁰ Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (ODHAG) (2011). Informe de la Situación de la Niñez y Adolescencia en Guatemala 2011. Disponible en <http://www.odhag.org.gt/pdf/InformeNinez2011.pdf>.

⁶¹ Nótese, sin embargo, que en muchos casos, la salida o el regreso voluntario se producen en un contexto de desinformación o coacción, y no es verdaderamente “voluntario”. Véase el capítulo 9 sobre los niños no acompañados en el frontera de Estados Unidos para obtener más información.

⁶² Se desconoce el porcentaje de niños guatemaltecos bajo la custodia de la ORR a los que les hablaron del programa y aceptaron regresar frente a los que les hablaron del programa y decidieron quedarse. Los encargados de sus casos en los centros no registraron estos datos.

informado de ello al albergue de la ORR y al servicio de asesoramiento legal para asegurarse de que se vuelva a entrevistar al niño. En estos casos, el PRRNG ejerce de salvaguardia de última instancia para proteger al niño de un retorno sin seguridad. Sin embargo, en la mayoría de los casos, se remite el caso a KIND para que asista en la reintegración del niño después de que se haya determinado su inelegibilidad para obtener beneficios en una audiencia final de inmigración. De acuerdo con este proceso inicial, KIND contribuye al reconocimiento de la necesidad de sopesar las decisiones sobre el retorno con la viabilidad de la repatriación y la reintegración a salvo y sostenible.

A continuación, el PRRNG asigna al niño a la ONG que puede prestar mejor los servicios necesarios. La ONG y KIND coordinan el contacto con los familiares para ayudarles a organizar el viaje a la capital para reunirse con el niño. La ONG se reúne con el niño y le ofrece asistencia integral, que incluye oportunidades de educación y formación profesional, apoyo psicosocial y facilitación de la atención médica y otros servicios esenciales.⁶³

A continuación se incluye un gráfico del modelo de servicio del PRRNG una vez que los niños son remitidos al programa por su abogado de inmigración o un trabajador social, un orientador psicopedagógico o el encargado de su caso en un albergue de la ORR.

⇒	Plan de atención para el retorno y la reintegración desarrollado por KIND, las NGO locales asociadas y el niño. KIND y las NGO locales asociadas coordinan el regreso del niño.	⇒	Las ONG locales asociadas y la familia reciben al niño en el aeropuerto de Guatemala.	⇒	En Guatemala, el niño recibe servicios de la ONG local asociada, o es remitido a otro recursos local, dependiendo del plan de atención.	⇒	Las ONG locales asociadas hacen un seguimiento con los jóvenes en función de las necesidades y el progreso, y KIND comprueba el progreso de los casos.
---	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---	---------------------------------------------------------------------------------------	---	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Desde que se remitió el primer caso de un niño no acompañado a KIND en octubre de 2010, el PRRNG ha ayudado a 121 niños guatemaltecos a regresar a salvo. En un período muy breve, este singular programa piloto ha demostrado el poder de una iniciativa de colaboración entre múltiples partes interesadas para abordar las necesidades de una población de niños vulnerables, y a menudo invisibles. Aunque el proyecto solo ha ayudado a alrededor del 1 % de los niños que regresan a

⁶³ Cabe señalar que el PRRNG atiende a niños no acompañados dentro del 10 % de los que permanecen bajo la custodia de la ORR a lo largo de los procesos de inmigración. Se trata de niños para los que la ORR no ha encontrado patrocinadores. Dado que los niños carecen de familiar o un patrocinador que forme parte de su familia en Estados Unidos, es más probable que tengan familia en sus países de origen. Según la experiencia de KIND, todos los niños de nuestro programa tenían familia cerca o extendida con la que regresar.

Guatemala cada año, ha sido un elemento catalizador para demostrar que se puede lograr el retorno y la reintegración con éxito con recursos relativamente moderados y colaboración.⁶⁴

La historia de Santiago

Santiago migró desde un pequeño pueblo del Quiché. La pobreza en su pueblo era severa y Santiago se sentía desanimado por la falta de posibilidades de trabajo. Intentó cruzar dos veces la frontera de Estados Unidos y México, fue aprehendido y detenido, y remitido finalmente al PRRNG. A su regreso a Guatemala, expresó su preocupación y culpabilidad porque su familia, que ya vivía en una situación de pobreza extrema, tenía que pagar ahora una enorme deuda para cubrir sus viajes a Estados Unidos. Una ONG que colabora con KIND en Guatemala (Colectivo Vida Digna) visitó la casa de Santiago invitó a él y a sus padres a asistir a talleres sobre conocimientos culturales mayas y de desarrollo de capacidades. En estos talleres, Santiago y su familia empezaron a examinar las valiosas fortalezas y habilidades que ya poseían y podían ayudarles a participar en la economía competitiva comercial. Con la ayuda de una capacitación especial sobre agricultura y un pequeño préstamo, Santiago y su familia cosecharon una hectárea de cebollas y media hectárea de frijoles verdes que vendieron a un comprador para la exportación. Santiago ha cobrado confianza y puede ver que existen oportunidades en su lugar de origen que son alternativas reales a la migración. Aunque siguen existiendo dificultades—su familia todavía no tiene agua corriente ni electricidad—Santiago está contento de poder contribuir a la economía de su familia. Con vistas al futuro, espera encontrar una manera de regresar a la escuela y continuar su educación formal.

La historia de Andrés

Andrés siempre fue un excelente estudiante y estaba camino de obtener su diploma de secundaria. Su objetivo era convertirse en contable. Desafortunadamente, Andrés se sentía desanimado con frecuencia por la falta de posibilidades de empleo en su comunidad, incluso para jóvenes como él que habían tenido la oportunidad de lograr un mayor nivel de educación que la mayoría de los niños y los jóvenes en Guatemala. Andrés sentía que la única posibilidad que tenía de desarrollarse profesionalmente y compensar a sus padres por los sacrificios que habían hecho para que fuera a la escuela era migrar a Estados Unidos. Andrés viajó hacia el norte con su hermana mayor y fueron detenidos por la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos en la frontera. Andrés fue transferido a un albergue de la ORR, y su hermana fue deportada rápidamente a Guatemala. Cuando comunicarle que el único beneficio posible era solicitar la salida voluntaria, el encargado del caso de Andrés se puso en contacto con el PRRNG de KIND en octubre de 2012. Durante la entrevista con KIND, Andrés manifestó que estaba ansioso y deprimido porque su familia no iba a poder pagar la deuda de US\$9.000 que habían contraído como consecuencia de su viaje. Temía que su sueño de convertirse en contable nunca se hiciera realidad. Desde su regreso a Guatemala, Andrés y su familia han recibido

⁶⁴ En 2014, KIND estimó el costo por niño.

orientación y apoyo de una de las ONG asociadas con el PRRNG. Gracias a una generosa beca proporcionada por una ONG asociada, Andrés volvió a matricularse en la escuela y completará sus estudios de secundaria con una especialización en contabilidad este año. La ONG local asociada también invitó a Andrés y su madre a participar en su programa de micropréstamos para ayudar a la familia a desarrollar un pequeño negocio que pudiera generar ingresos.

A través del PRRNG, KIND también ha aumentado la visibilidad de las realidades a las que se enfrentan los niños cuando regresan a sus países, y las condiciones que los empujaron a migrar a Estados Unidos en primer lugar. Los obstáculos para cualquier iniciativa de reintegración se mantendrán en tanto en cuanto los gobiernos no aborden problemas sistémicos como la pobreza endémica, las desigualdades en el acceso a la educación, la violencia comunitaria y una falta de sistemas de protección de la infancia.

Gracias a la colaboración con ONG locales, partes interesadas y activistas en Guatemala, el proyecto también ha atraído la atención del Gobierno guatemalteco. KIND ha divulgado el proyecto como una experiencia que puede servir de base para la supervisión por parte de los ministerios guatemaltecos de la recepción, la reunificación familiar y la reintegración de los niños repatriados (por ejemplo, por la Secretaría de Bienestar Social, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Procuraduría General de la Nación). Es necesario continuar las campañas de sensibilización e incidencia para destacar la importancia de los servicios después del regreso de los niños, así como los problemas sistémicos más generales, antes mencionados y analizados con más detalle a lo largo de este estudio, que provocan la migración.⁶⁵

A diferencia del modelo implementado por la OIM en El Salvador en 2010 y 2011, que no incorporó a la sociedad civil, el objetivo del modelo del PRRNG es fortalecer la capacidad de los actores existentes de la sociedad civil mediante el desarrollo de sistemas más sostenibles, junto con los gobiernos de la región. Este tipo de colaboración multilateral y entre instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales puede servir para crear nuevos programas en Honduras y el Salvador con el fin de promover la reintegración de los niños no acompañados.⁶⁶ Es esencial que las organizaciones internacionales procuren no reemplazar la capacidad de los gobiernos y la sociedad civil en la región ni crear inadvertidamente conflictos, y que intenten en cambio fortalecer y desarrollar la capacidad local.

Aunque programas como el PRRNG van un paso por delante en la labor de asegurar que los niños retornados a sus países por el DHS puedan regresar a salvo, las iniciativas de este tipo tienen que emprenderse con un nivel de colaboración mucho mayor y apoyo tanto gubernamental como no gubernamental. Las iniciativas integrales tienen que abordar las múltiples necesidades de los niños que regresan a sus países, entre ellos los que retornan a situaciones de violencia y pobreza extrema. Existen iniciativas nacionales e internacionales para expandir los programas de repatriación y reintegración, que deberían contar con la participación de ONG como KIND y sus asociados, con

⁶⁵ Para obtener más información sobre las cuestiones sistémicas que afectan a Guatemala, consulte el capítulo 3 sobre Guatemala.

⁶⁶ Para obtener más información específicas sobre los actores principales en estos países, consulte los capítulos 2 y 4 sobre Honduras y El Salvador.

experiencia respecto a los niños no acompañados. El interés superior y la seguridad de los niños deben ser una consideración primordial en cualquier programa de repatriación y reintegración. Además, los gobiernos deben dar más transparencia al proceso de reintegración de los niños no acompañados.

VII. Las maneras en que Estados Unidos no asegura la repatriación y la reintegración a salvo

Como se señaló en las secciones anteriores sobre la repatriación y la reintegración, Estados Unidos no ha llegado a ejecutar sistemas de repatriación y reintegración de forma segura y sostenible de los niños no acompañados, en cumplimiento de la TVPRA. En esta sección se resumen por puntos los principales problemas de las prácticas actuales de Estados Unidos. Las recomendaciones para Estados Unidos y a nivel bilateral y regional al final de este estudio incluyen sugerencias para mejorar la repatriación y la reintegración de los niños migrantes, y abordar los problemas mencionados más adelante.

Necesidad de transparencia en el proceso de repatriación. Con respecto a la repatriación, se han producido avances limitados en términos de la transparencia y la salvaguardia de la seguridad y la dignidad en el proceso de retorno de niños no acompañados. Como se explicó en detalle anteriormente, siguen sin estar claros muchos aspectos del proceso, lo que perjudica a los niños y a las familias. Esto genera además dificultades para las ONG y otros proveedores de servicios que intentan asistir a los niños.

Falta de garantía de que los niños sean repatriados a sus países de origen acompañados por profesionales de bienestar infantil. Los niños no acompañados deben ir acompañados de profesionales de bienestar infantil para garantizar que se respetan sus derechos específicos, como la seguridad durante el traslado y las medidas a tomar si los niños expresan miedo o los efectos de un trauma.

Falta de coordinación entre los principales organismos del Gobierno de Estados Unidos en relación con la repatriación y la reintegración a salvo y sostenibles. Aunque la TVPRA es una referencia para el DHS, el HHS y el DOS y otros organismos involucrados en el proceso de repatriación para considerar la seguridad de los niños, es necesario mejorar la cooperación, la comunicación y la coordinación antes de la salida de los niños de Estados Unidos.

Falta de consideración del interés superior del niño en las decisiones sobre repatriación. Si los hay, son muy pocos los niños que reciben asistencia para poder reintegrarse en sus comunidades y encontrar maneras de permanecer en sus países de origen de manera segura y sostenible. El Estado no hace un seguimiento para apoyar o proteger a los niños que regresan a situaciones de violencia en el hogar o sus comunidades, que podrían haberles obligado originalmente a migrar. Como consecuencia de la debilidad y la ausencia de los sistemas de protección de la infancia, los niños están expuestos al peligro y resulta inseguro para ellos quedarse en sus países. En casos como estos, la reintegración puede exigir también ayudar al niño y a su familia a trasladarse a una nueva comunidad, si el regreso a la comunidad original no es una alternativa segura.

Como se demostró anteriormente, el interés superior del niño no es una consideración principal cuando se adopta una decisión sobre el caso de inmigración de un niño no acompañado en Estados

Unidos. No se tiene en cuenta el interés superior cuando se decide si se ordena la deportación (expulsión) de un niño o cómo cumplir dicha orden; o cuando se decide si debe retornar y cómo retornar a un niño que recibe una orden de salida voluntaria.⁶⁷ El principio del interés superior del niño es la piedra angular universal de la protección de la infancia en todo el mundo, así como en el sistema de bienestar de la infancia dentro de los estados de Estados Unidos. Está consagrado en la Convención sobre los Derechos del Niño, que declara, entre otras disposiciones vitales, que el interés superior del niño debe ser una consideración primordial en todas las decisiones relativas a los niños.⁶⁸

Número limitado de defensores de la causa de los niños para las determinaciones del interés superior. En cumplimiento de la TVPRA, Estados Unidos hace uso en un número limitado de casos de “defensores de la causa de los niños”, designados para defender el interés superior del niño a lo largo del caso de inmigración. La ORR requiere su asistencia en los casos que afectan a niños especialmente vulnerables. Sin embargo, las autoridades competentes no tienen la obligación de seguir las recomendaciones de los defensores de la causa de los niños en el contexto de sus procesos de expulsión.⁶⁹ Dado que solo un pequeño porcentaje de los niños no acompañados reciben la asistencia de un defensor de su causa, sigue existiendo un gran riesgo de retornar a los niños no acompañados al daño, especialmente si la representación durante su proceso es insuficiente.

El Young Center for Immigrant Children’s Rights es la principal organización de Estados Unidos dedicada a facilitar la asignación de defensores de la causa de los niños no acompañados. El Young Center intenta determinar si un niño al que ha sido asignado puede ser repatriado a salvo, tal como exige la TVPRA de 2008. El Young Center enmarca sus decisiones en las Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del niño,⁷⁰ y formula recomendaciones a abogados y autoridades federales de inmigración.⁷¹ La ORR ha aportado recientemente financiamiento para ampliar el programa de defensores de la causa de los niños, pero la gran mayoría de los niños no acompañados seguirán sin contar con un defensor de su causa.

Falta de asignación de abogados a los niños en sus procesos de inmigración. Tampoco se asigna a un abogado a los niños no acompañados en sus procesos de deportación. Tienen que pagarse un abogado particular o encontrar un abogado que los represente gratuitamente para poder defenderse contra la deportación ante el tribunal de inmigración o el Servicio de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos (USCIS). La gran mayoría de los niños no encuentran abogados.⁷² Sin un abogado,

⁶⁷ Un camino arriesgado, páginas 3, 56-60.

⁶⁸ Artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

⁶⁹ Para obtener información sobre cuándo se asigna a un defensor de la causa de los niños, consulte Un camino arriesgado, páginas 57-58.

⁷⁰ ACNUR (mayo de 2008). Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del niño. Disponible en <http://www.refworld.org/docid/48480c342.html>.

⁷¹ En los casos en que existen preocupaciones significativas acerca de la seguridad del niño después de su repatriación, el Young Center contratará a un trabajador social en el país de origen del niño para que visite su hogar y examine la situación, con el fin de determinar si su regreso sería seguro. Young Center for Immigrant Children’s Rights. Projects – The Young Center. Disponible en www.theyoungcenter.org/about/projects.

⁷² Transactional Records Access Clearinghouse (TRAC), Syracuse University. (2014). Juveniles – Immigration Court Deportation Proceedings. Disponible en <http://trac.syr.edu/phptools/immigration/juvenile/>. Partiendo de los datos de 2005 a junio de 2014, TRAC concluyó que casi la mitad de los niños no acompañados no tienen abogados.

es sumamente difícil navegar el sistema desproporcionadamente complejo de inmigración de Estados Unidos. Como se explica en el capítulo 10 sobre los beneficios y los procesos migratorios a disposición de los niños, persisten muchos obstáculos a los beneficios dentro de este sistema.

Por consiguiente, es posible que se regularice la situación de niños que podrían tener derecho a quedarse en Estados Unidos y sean retornados erróneamente. Además, un niño puede no compartir su historias y experiencias con adultos que no conoce, o el trauma, el miedo o la vergüenza pueden impedir que revele experiencia como el abuso grave, la desatención o la agresión sexual. Esto es especialmente cierto en el caso de los niños no acompañados de México, que son examinados por agentes de la CBP—sin experiencia en bienestar de la infancia—poco después de su aprehensión. En el caso de los niños con abogados, a menudo hacen falta varias reuniones antes de que el niño pueda compartir recuerdos difíciles acerca de lo que pasó en su país de origen. La mayor parte de los niños sin abogados—la gran mayoría de los niños en procesos de inmigración—no pueden contar de manera significativa su historia ante un juez o un funcionario de asilo.

Falta de conexión de los programas de desarrollo y estado de derecho con los programas de reintegración en la región. El mandato de la TVPRA de la reintegración a salvo y sostenible no se ha aplicado plenamente ni se ha conectado con proyectos más amplios de desarrollo en la región. Para que la reintegración logre su objetivo tiene que conectarse con las iniciativas para garantizar la seguridad y el acceso a oportunidades en los países de origen. En junio de 2013, el Senado de Estados Unidos aprobó el Proyecto de Ley S. 744 sobre modernización de la seguridad fronteriza, las oportunidades económicas y la inmigración, un proyecto legislativo de amplio alcance con una disposición que requiere que la USAID, en coordinación con el DHS, el HHS, el DOJ, las organizaciones internacionales y las ONG en Estados Unidos, cree “un programa plurianual para desarrollar e implementar mejores prácticas y programas sostenibles, en Estados Unidos y dentro de los países de retorno, destinados a garantizar la repatriación y la reintegración de manera segura y sostenible de los niños extranjeros no acompañados al país del que son ciudadanos o han residido habitualmente por última vez, lo que incluye su asignación a sus familias, tutores legales u otros organismos que los tutelen”.⁷³ El texto tiene un carácter más directivo que la TVPRA y establece un programa dentro de la USAID para ayudar a abordar las necesidades de los niños que regresan solos desde Estados Unidos. Un proyecto de ley de acompañamiento del S.744 en la Cámara de Representantes de Estados Unidos, prácticamente idéntico al S. 744, incluye el texto del S. 744 sobre repatriación y reintegración.⁷⁴ Los representantes han presentado otros proyectos de ley desde la aprobación del S. 744 en el Senado. La representante Lucille Roybal-Allard (demócrata por California) presentó un proyecto de ley en julio de 2013 que incluye una disposición similar a la del S. 744 sobre repatriación y reintegración. El Proyecto de Ley H.R. 2624 sobre la Protección de los Niños Víctimas de Trata, fue copatrocinado por la representante Ileana Ros-Lehtinen (república por Florida). Aunque estos proyectos de ley no se han aprobado y no se espera que sean aprobados necesariamente, demuestran una sensibilización y un reconocimiento crecientes

KIND estima que, desde la oleada de niños no acompañados, al menos el 70 % de los niños no acompañados no tienen abogado.

⁷³ Border Security, Economic Opportunity, and Immigration and Modernization Act of 2013, S. 744, 113th Cong., 1st sess. § 3612(j)(1) (2013). Disponible en <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d113:S.744>.

⁷⁴ Border Security, Economic Opportunity, and Immigration Modernization Act, H.R. 15, 113th Congress, 1st sess. (2013). Disponible en <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c113:H.R.15>. El representante Joe Garcia (demócrata por California) presentó el proyecto de ley en octubre de 2013.

acerca de la necesidad de que la USAID promueva la reintegración mediante programas de desarrollo.

La USAID podría aumentar sus programas de desarrollo para que incluyan la reintegración de niños no acompañados que regresan a sus países. El 20 de junio de 2014, después de su reunión con funcionarios centroamericanos en Guatemala, el Vicepresidente Biden anunció US\$9,6 millones de financiamiento de Estados Unidos “para ayudar a los gobiernos centroamericanos a recibir, reintegrar y atender a sus ciudadanos repatriados de Estados Unidos”.⁷⁵ De estos fondos se han asignado US\$7,5 millones a la USAID para que colabore con la OIM en un proyecto “tangible” para evaluar la capacidad de El Salvador, Honduras y Guatemala para recibir a adultos y niños repatriados, y aumentar la capacidad de los centros de recepción existentes.⁷⁶ No se ha anunciado financiamiento adicional para la USAID para fomentar la reintegración a largo plazo, que dependerá de los fondos complementarios que el Presidente Obama pueda solicitar para su aprobación.

Falta de garantía de la sostenibilidad de los programas de reintegración financiados por el Gobierno de Estados Unidos. En relación con las iniciativas anteriores sobre reintegración, como el proyecto de la OIM en El Salvador, la información sobre la sostenibilidad de este tipo de proyectos es limitada. La falta de acceso a datos e información sigue siendo un obstáculo para entender mejor estos programas.

Énfasis excesivo en una estrategia militar o de aplicación de la ley frente a la violencia en la región. La Iniciativa de Seguridad Nacional para América Central (CARSI), liderada por el DOS y la USAID, se concentra en el impacto del deterioro de la situación de seguridad en América Central sobre la seguridad humana y la capacidad de los ciudadanos de participar plenamente en la economía y la sociedad de sus comunidades. Algunos de los países que han recibido fondos de la CARSI son Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Belice y Nicaragua.⁷⁷ La CARSI ha sido dotada con casi US\$500 millones hasta la fecha para apoyar estas iniciativas. Ha hecho hincapié sobre todo en el combate del narcotráfico y la actividad de las pandillas en la región. Su objetivo declarado es el desarrollo de una región más segura en la que las organizaciones criminales ya no puedan detentar el poder para desestabilizar a gobiernos o amenazar la seguridad nacional y regional y la seguridad ciudadana, así como la prevención de la entrada y la propagación de drogas ilícitas, la violencia y las amenazas transnacionales para los países de toda la región. Ha procurado alcanzar este objetivo mediante la adopción de medidas de seguridad fronteriza, la oferta de asistencia técnica a los sectores de la aplicación de la ley y la justicia, y la promoción de la prevención de las maras y los programas sociales para jóvenes en situación de riesgo. La USAID administra el Fondo de Asistencia Económica (ESF) de la CARSI, que financia los programas para jóvenes en situación de riesgo.

⁷⁵ The White House (2014, June 20). Remarks to the Press with Q&A by Vice President Joe Biden in Guatemala. Retrieved from <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/06/20/remarks-press-qa-vice-president-joe-biden-guatemala>.

⁷⁶ Véase Joffe-Block, F., PBS NewsHour. (6 de octubre de 2014). Can U.S.-style youth programs in Central America keep kids from migrating? Retrieved from <http://www.pbs.org/newshour/rundown/u-s-seeks-curb-central-american-child-exodus-youth-programs/>.

⁷⁷ U.S. Government Accountability Office (30 de enero de 2013). Subject: Status of Funding for the Central America Regional Security Initiative. Disponible en <http://www.gao.gov/assets/660/651675.pdf>.

Una preocupación importante respecto a la CARSI es que se concentra sobre todo en apoyar las medidas de aplicación de la ley y militares para abordar la violencia sistémica en estos países. Sin embargo, han surgido preocupaciones significativas en relación con los abusos contra los derechos humanos cometidos por las fuerzas armadas y la policía, la transparencia de los sistemas judiciales y la rendición de cuentas por violaciones de los derechos humanos cometidas en el pasado.⁷⁸

La mayoría de los niños que migran de América Central huyen de la violencia cometida por las facciones que pretende combatir la CARSI. Este hecho debería hacer que Estados Unidos reconfigurara su financiamiento para abordar específicamente las causas fundamentales de la migración de niños, a través de iniciativas de desarrollo que promuevan la transparencia, la rendición de cuentas y el respeto por los derechos humanos—ya que estas mismas medidas contribuirán a debilitar el control de las facciones criminales sobre la región. Además, entre los objetivos de las iniciativas de desarrollo de Estados Unidos debe incluirse el apoyo integral a la reintegración, en colaboración con la sociedad civil, de los niños que regresan de Estados Unidos.

Estados Unidos no debe invertir en actividades que solo utilicen métodos basados en la seguridad, la militarización o la aplicación de la ley para promover la reintegración sostenible. Como se señaló anteriormente, las iniciativas deben centrarse en invertir en oportunidad para el desarrollo seguro y saludable de los niños y los jóvenes, y en estrategias alternativas para la reducción de la violencia.⁷⁹ Esto es especialmente crítico en Guatemala, Honduras y El Salvador, donde operan con impunidad las redes poderosas del crimen organizado ante la debilidad de las estructuras de gobierno y protección. Estados Unidos debe abstenerse también de usar la fuerza para interceptar a personas e impedir que soliciten protección frente a la violencia y el abuso. Por ejemplo, el uso de las fuerzas armadas para impedir por la fuerza que las personas huyan de la violencia o la persecución, no es una medida eficaz ni humanitaria y contribuye a que se logre la prevención o la reintegración.⁸⁰ Aunque este capítulo no se ocupa del tema, está aumentando el número de niños no acompañados devueltos de México a América Central, lo que plantea graves preocupaciones en términos humanitarios y de protección. En el capítulo 13, sobre los tratados regionales y bilaterales, se analiza con más detalle la necesidad de una respuesta coordinada.

⁷⁸ Meyer, P. J. y Ribando Seelke, C., Congressional Research Service (6 de mayo de 2014). Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress. Disponible en <http://fas.org/sgp/crs/row/R41731.pdf>, página 33.

⁷⁹ Garzón Vergara, J.C., Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center (2014). How to Respond to Organized Crime and Leave Behind the “War on Drugs”. Disponible en <https://readymag.com/u52521463/40223/>.

⁸⁰ Jesuit Conference of the United States y Washington Office on Latin America (2014). U.S. Support and Assistance for Interdictions, Interceptions, and Border Security Measures in Mexico, Honduras, and Guatemala Undermine Access to International Protection. Disponible en http://www.jesuit.org/Assets/Publications/File/US_Border_Externalization_2014_v1.pdf.

VIII. El impulso de mejores prácticas: lecciones aprendidas del PRRNG sobre la repatriación y la reintegración de forma segura y sostenible

Estados Unidos debe crear sistemas de repatriación a salvo y sostenible que sean transparentes y se centren en el respeto de los derechos fundamentales de los niños, basados en cuatro principios esenciales: supervivencia y desarrollo, no discriminación, repatriación del niño y derecho a ser escuchado, y el interés superior del niño. El desarrollo de un marco en torno a estos principios esenciales garantizará la creación de un sistema que promueva las mejores prácticas en la protección de los niños y cumpla los mandatos de la TVPRA.

Partiendo de una evaluación del programa encargada por el GFC, identificamos seis componentes principales del PRRNG de KIND que justifican una expansión del proyecto y su réplica en otro país. Los componentes principales demuestran la manera en que deberían estructurarse para que incorporen los principios esenciales de supervivencia y desarrollo, la garantía de que el derecho de los niños a desarrollarse incluya en términos generales el desarrollo físico, psicológico, emocional, social y espiritual; la no discriminación por motivos de edad o condición social; y el derecho a participar de manera significativa en las decisiones que afectan a sus vidas. Muchos de estos componentes principales, discernidos a través de los conocimientos y las experiencias de KIND, también se incluyen en las recomendaciones al final de este libro.

Conectar con los niños y asegurar que participan en la identificación de sus propias necesidades de servicios sociales antes de su salida de Estados Unidos. Conectar con los niños antes de su partida reduce su ansiedad antes del regreso a su país de origen y la reunificación familiar. Alrededor del 84% de los participantes en el PRRNG de KIND regresaron a comunidades rurales del altiplano occidental, a más de 160 kilómetros y a ocho horas en automóvil de la Ciudad de Guatemala, donde llegan inicialmente los niños después de su expulsión de Estados Unidos.⁸¹ La mayoría de las familias no han viajado antes a la Ciudad de Guatemala, puede tener recursos limitados para viajar y necesitar servicios de interpretación, porque el español no es su primer idioma. Durante las entrevistas que KIND realiza antes de la salida de Estados Unidos, es muy frecuente que los niños quieran saber dónde van a ser trasladados de regreso a su país, qué pasará cuando lleguen y cómo se van a reunir con su familia. Proporcionar información acerca del proceso de retorno y la orientación inicial y la asistencia del PRRNG durante la reunificación familiar contribuye a calmar los temores de los niños. La asistencia que proporcionan las ONG locales asociadas al PRRNG a las familias para que puedan viajar de regreso a su comunidad también ha ayudado a asegurar el éxito de la reunificación familiar. En general, la identificación de las necesidades de servicios sociales expresadas por los niños antes de su salida de Estados Unidos garantiza una atención y un apoyo psicológico continuados desde el momento en que salen del albergue de la ORR hasta que llegan a su país de origen.

Los componentes del programa de reintegración deben reflejar el derecho del niño a desarrollarse en el sentido más amplio. Los servicios de reintegración que ofrece el PRRNG son amplios y se basan en las necesidades individuales de cada niño. Incluyen los siguientes: **Retorno a salvo** (contacto con la familia, reunificación familiar, transporte desde la Ciudad de Guatemala al lugar de origen, lugar de acogida de emergencia para que la familia pase la noche, comida de emergencia para el día de la llegada); **seguimiento** (visita al hogar, evaluación del hogar y la

⁸¹ Basado en los datos del PRRNG de octubre de 2010 al 13 de agosto de 2014.

comunidad, fijación de metas); **servicios de atención sanitaria y psicológica** (referencia a clínicas médicas y dentales, servicios psicológicos, referencia a atención psicopedagógica); **educación** (matriculación en la escuela, material escolar, búsqueda de becas, asistencia financiera para gastos de autobús, tasas de matriculación, uniformes, libros);⁸² **formación profesional para los niños y las familias cuando sea posible** (clases de informática, talleres de capacitación, formación profesional); **recomendaciones para alimentos y ropa** (recomendaciones para asistencia alimentaria); y **otros servicios de asistencia** (por ejemplo, oferta de préstamos a familias para ayudarles a poner en marcha un negocio).⁸³

El niño proporciona información a KIND en la entrevista inicial de toma de información y evaluación, antes de su salida de Estados Unidos. Esta información sirve de base para la prestación subsiguiente de servicios. A través del modelo de colaboración del PRRNG con las ONG locales, KIND puede cubrir la mayoría de las necesidades expresadas por los participantes en el programa. Un elemento fundamental para el éxito es identificar los programas locales que existen cerca del hogar del niño para asegurar que le ofrezcan una oportunidad de reintegrarse. Algunos niños han expresado su preocupación por tener que saldar la deuda con sus traficantes y trabajar para sostener a su familia, hasta el punto de que regresar a la escuela es una opción secundaria. Otros han expresado su deseo de regresar a la escuela y encontrar maneras de trabajar durante la semana.

Colaborar con organizaciones comunitarias locales con las competencias lingüísticas y culturales garantiza que no se discrimine a los niños por motivos de género, lengua o de otro tipo; y asegura que los servicios sean culturalmente apropiados. La prestación de asistencia integral para el retorno y la reintegración de los niños que regresan a sus países requiere un esfuerzo de colaboración de varias partes interesadas, especialmente de organizaciones comunitarias familiarizadas con la cultura, la lengua y los sistemas de apoyo locales. El modelo de colaboración con ONG locales de KIND para facilitar la comunicación con la familia del niño en su país y conectar con el niño antes de su salida de Estados Unidos permite un proceso de referencia sin contratiempos y un apoyo constante para el niño que regresa.

Las ONG locales asociadas están mejor posicionadas para evaluar las dinámicas familiares antes del regreso del niño. La mayoría de los niños que regresan a Guatemala son indígenas mayas. En el caso de los niños cuyas familias hablan una lengua maya local y poco español, el personal bilingüe de las ONG asociadas ha ofrecido valiosos servicios de interpretación en lenguas como el mam, el chuj y el quiché. Es más, la colaboración con ONG locales con competencia en la lengua y la cultura indígenas locales (dentro del contexto histórico de marginación y discriminación) es fundamental para establecer una conexión con el niño e identificar recursos en la comunidad. También es esencial para las actividades con toda la familia, como las mencionadas anteriormente.

Subrayar la importancia de trabajar con toda la unidad familiar para ayudar al niño a reintegrarse de manera sostenible y considerar el derecho del niño a la vida en familia. Es fundamental que no se trabaje solo con el niño, sino también con toda la familia en el proceso de reintegración. En muchos casos, esto es importante porque la familia es el único sistema de apoyo

⁸² GCRRP Services Overview. Notas en el archivo de la autora.

⁸³ KIND hace un seguimiento del número de participantes del PRRNG atendidos dentro de cada categoría y la autora dispone de estos datos.

del niño, y el niño puede sufrir rechazo a su regreso como consecuencia del fracaso percibido de su proceso migratorio. En el trabajo con las familias, el descubrimiento de nuevas realidades pueden plantear problemas significativos, como la existencia de violencia dentro de la familia. En otros casos, es posible que la familia quiera apoyar al niño, pero necesite orientación psicosocial acerca de la manera de relacionarse con el niño retornado y colaborar en familia para ello.

Tener en cuenta y abordar las necesidades de las niñas que regresan. Aproximadamente el 21 % de los participantes en el PRRNG son niñas. Para lograr su objetivo, las iniciativas de reintegración tienen que tener en cuenta el género y los problemas a los que se enfrentan las niñas en el hogar y sus comunidades. Por ejemplo, entre agosto de 2012 y diciembre de 2014, el PRRNG asistió a cuatro niñas menores de 18 años que estaban embarazadas o tenían un bebé a su cargo. Sus necesidades de servicios incluyen la atención prenatal, la atención materno infantil durante y después del parto y, en uno de los casos, la asistencia profesional para un recién nacido con retrasos en el desarrollo. Las ONG locales asociadas al PRRNG también trabajan de cerca con las niñas para abordar los retos a los que se enfrentan en el hogar si deciden continuar su educación. En algunos casos, las ONG locales asociadas han intervenido para ofrecer apoyo psicosocial y hablar con la familia sobre la importancia de promover la educación de su hija. A nivel general, la violencia dentro de la familia es un problema más grande dentro de la sociedad que afecta a personas de distinta raza, género, condición socioeconómica, edad y cultura (aunque algunos colectivos, como las niñas, pueden verse afectados de manera desproporcionada). Cuando se abordan las causas de la migración, así como las necesidades de reintegración de las niñas, es fundamental salvaguardar las protecciones para los sobrevivientes de la violencia dentro de la familia y de género.

El acceso a la escuela, becas, y oportunidades de formación profesional y capacitación es fundamental, y responde al derecho del niño a aprender en un entorno saludable y productivo. La mayoría de los participantes en el PRRNG señalan que la pobreza extrema y la falta de acceso a oportunidades de educación y empleo son algunas de las razones por las que migraron a Estados Unidos. Las ONG locales asociadas con el PRRNG han logrado colaborar con fundaciones comunitarias y entidades acreditadas que ofrecen capacitación técnica para obtener apoyo financiero para los participantes interesados en continuar su educación o participar en cursos de formación profesional. Con el fin de atender las necesidades de los niños de áreas rurales remotas, las ONG locales asociadas al PRRNG también han colaborado con programas radiofónicos acreditados por el Ministerio de Educación de Guatemala para garantizar el acceso de los niños a programas educativos. En la medida de lo posible, las ONG locales asociadas con el PRRNG han desarrollado sus propios programas de becas, formación profesional, micropréstamos y prácticas profesionales para preparar mejor a los participantes del PRRNG para oportunidades de empleo. Solo es necesario considerar unos cuantos de los múltiples elementos para el establecimiento de programas de reintegración para niños no acompañados que regresan al país. Aunque KIND ha aprovechado su experiencia en Guatemala mediante una iniciativa de colaboración con ONG locales, para replicar el proyecto en otros países (por ejemplo, Honduras o El Salvador) será necesario realizar una nueva evaluación de los servicios humanos y los recursos de que disponen o carecen estos países. Además, se deben tener en cuenta los diversos contextos políticos y culturales.

IX. Conclusión

Estados Unidos no debe retornar a niños a sus países en ausencia de un proceso para asegurar que la repatriación redunde en su interés superior. Una vez establecido este sistema, Estados Unidos debe concentrarse en la creación de programas y protocolos robustos para el retorno y la reintegración.

Numerosas partes interesadas en Estados Unidos están buscando maneras de abordar las preocupaciones que generan los números sin precedentes de niños que llegan al país. Esta atención ofrece una oportunidad prometedora de incorporar los programas de retorno y reintegración a la asistencia de Estados Unidos para el desarrollo, y abordar las causas fundamentales de la migración a través de nuestra política exterior.

Un enfoque tanto en la repatriación como en la reintegración contribuirá a abordar los problemas fundamentales que provocan esta migración, en la que los niños consideran que la huida es una vía de supervivencia. Su situación nos recuerda de la responsabilidad más general de la sociedad de garantizar el bienestar de los niños, independientemente del lado de la frontera en el que puedan encontrarse. A medida que los niños se ven expuestos al conflicto político, la violencia, la pobreza, la explotación y la desigualdad en el acceso a la educación y las oportunidades económicas, va aumentando su movimiento mediante la migración a nivel mundial. Aunque la migración histórica de niños no acompañados a Estados Unidos conlleva nuevos retos, también ofrece oportunidades únicas de cambiar fundamentalmente la manera en que los tratamos y garantizar la protección que necesitan y se merecen.

Todas las recomendaciones están incluidas al final de este libro. Para ver la versión completa de las recomendaciones, puede consultar <http://cgrs.uchastings.edu/Ninez-Migracion-DerechosHumanos>.

Capítulo 13 Niñez, migración y derechos humanos en los acuerdos regionales y bilaterales en Centro y Norte América

Pablo Ceriani Cernadas
Marinka Yossiffon
Programa Migración y Asilo
Centro de Justicia y Derechos Humanos
Universidad Nacional de Lanús, Argentina

I. Introducción

Existe un creciente reconocimiento que el fenómeno multidimensional, transnacional de la migración internacional requiere un tratamiento amplio que trascienda la política pública específica en el nivel local o nacional.¹ Una coordinación internacional seria y a largo plazo entre países con relación a los derechos humanos, al desarrollo humano y al impacto humanitario de la migración internacional, es esencial para responder apropiadamente a los múltiples desafíos de la movilidad humana.²

En un informe anterior hemos resaltado que la migración de niños, niñas y adolescentes (NNA) centroamericanos a través de la frontera mexicana hacia Norteamérica es un fenómeno que se entiende más allá del alcance nacional y político de cualquier país y requiere una respuesta integral que necesariamente incluya un enfoque de derechos humanos.³

La cooperación entre Estados en cuestiones relacionadas con la migración—mediante mecanismos bilaterales, regionales y globales—puede darse en una variedad de formas distintas. Mientras algunos acuerdos se focalizan en fortalecer las políticas de control migratorio, otras formas de cooperación pueden buscar reducir los riesgos a lo largo de las rutas migratorias, proteger a los y las migrantes (en general o a grupos particulares, como NNA o víctimas de trata) o bien referirse a las causas de origen de la migración.

Cada enfoque para la cooperación representa una estrategia distinta para lidiar con la migración; por lo tanto cada uno impactará diferenciadamente en los derechos de los migrantes y sus familias, como también en las causas de la migración y las condiciones de vida de aquellos que pueden decidir volver a su país de origen. Como fue descrito ampliamente en la introducción de este libro, no sólo el número de NNA afectados por la migración ha crecido anualmente. También se han incrementado, diversificado, las políticas, las prácticas y los actores que impactan negativamente en sus derechos y condiciones de vida.

¹ De Lucas, J. (2004, Octubre). Globalización, migraciones y derechos humanos: la inmigración como res política. *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, 10. Disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1031377>. Véase también Velasco, J. (2010). Dejando atrás las fronteras. Las políticas migratorias ante las exigencias de la justicia global. *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, 186(744), 585-601. doi: 10.3989.

² Alto Comisionado de DDHH de las Naciones Unidas. (2013). *Improving Human Rights-Based Governance of International Migration*. Ginebra, 2013.

³ Ceriani Cernadas, P. (Coord.). (2013). *Niñez detenida: los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes en la frontera México-Guatemala*. Ciudad de México: Distribuciones Fontamara.

Este capítulo está dedicado a examinar el contenido de diferentes acuerdos bilaterales y regionales realizados en la región, que directamente o indirectamente, impactan en los derechos humanos de los NNA en el contexto de la migración. En particular, nos interesa examinar, por un lado, la dinámica de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM)—el principal foro para el dialogo regional estratégico en la temática de migración. Allí nos detendremos a observar algunos de sus resultados, decisiones, políticas y directrices, así como también el éxito de este modelo en la acción regional y sus limitaciones. Todo ello, con especial referencia a la niñez y sus derechos.

Por otra parte, realizaremos un escrutinio de los acuerdos sobre migración que han sido adoptados por varios países de Centro América, los Estados Unidos y México. En cada uno de ellos, analizaremos el alcance y los déficits desde una perspectiva de derechos humanos, y en particular desde el punto de vista de los NNA migrantes, tanto acompañados como no acompañados, así como las familias.

Intentaremos identificar las prioridades que surgen de estos convenios y de este modo evaluar en que medida los derechos humanos—y principios como el Interés Superior del Niño y su derecho a ser oído—han sido tenidos en cuenta. Se dará especial atención a los acuerdos que involucran ingreso, repatriación o deportación, reunificación familiar, residencia en países de destino como también la repatriación y reintegración a los países de origen.

Finalmente, consideraremos cómo estos acuerdos bilaterales y regionales se complementan, contradicen o yuxtaponen con otros intereses y prioridades para la cooperación regional. En particular, examinaremos el impacto de otra serie de acuerdos realizados entre los países de la región en cuestiones como las causas estructurales de la migración o en la protección de NNA y adultos migrantes durante el tránsito.

Nos referimos, por un lado, a acuerdos de libre comercio y su posible incidencia en las causas que han contribuido al aumento de la migración en la región. Y por el otro, a los acuerdos en materia de seguridad, en tanto iniciativas que, antes que mejorar la protección de la población, pueden haber elevado los riesgos que enfrentan los NNA migrantes y sus familias a lo largo de la ruta migratoria, incluyendo en las fronteras. También pueden haber profundizado los factores que agravaron la situación de violencia en México y Centro América y, por ende, las causas de la migración de NNA y jóvenes.

II. La niñez en la Conferencia Regional sobre Migración: visibilidad, ausencia de un enfoque de derechos y falta de mecanismos de cumplimiento

La Conferencia Regional sobre Migración, también conocida como el Proceso Puebla, es un foro regional multilateral en el cual los países miembros y aquellos con estatus de observador se reúnen voluntariamente a discutir un número de asuntos relacionados a la migración con un particular foco en Centroamérica, Norteamérica y el Caribe.⁴ La secretaria técnica de la CRM la

⁴ Los países miembros de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) son: Belice, Canadá, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Estados Unidos. Países observadores son: Argentina, Colombia, Ecuador, Jamaica y Perú. Las organizaciones internacionales y los mecanismos de derechos humanos, tales como el Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR), la Organización

describe como un foro regional intergubernamental de migración en el cual los países con realidades migratorias distintas buscan una base común. El objetivo primario es el intercambio continuo de información, experiencias y buenas prácticas y la promoción de la cooperación regional sobre migración.⁵

El modelo de cooperación regional presenta muchos desafíos en términos de coordinación y organización. Entre las prioridades se encuentra la de establecer el diálogo continuo y significativo con participantes y representantes que son versados en estos asuntos y están autorizados a negociar. Pese a que la participación nacional de la CRM es permanente, es decir, los estados están siempre presentes, los representantes cambian año a año. Además, la agencia encargada de los asuntos de la CRM puede cambiar mediante una directiva nacional. Los gobernantes pueden enviar sus representantes de agencias con diferentes mandatos y funciones y con una orientación política distinta.

Otra cuestión es la rotación del país anfitrión en la determinación de la agenda de reuniones. Mientras que la rotación asegura a cada país una oportunidad de expresar y discutir sus intereses y problemas, la agenda para una conferencia particular puede responder, en ocasiones, a las necesidades coyunturales locales. Además, el problema puede estar compuesto por una variedad de compromisos de funcionarios como delegados en el proceso. Muchos de ellos responden a intereses eleccionarios a corto plazo, mientras que otros ven a la participación en el CRM como una mera puesta política y no como una oportunidad para un diálogo significativo.

Pese a que los Derechos Humanos han estado en la agenda de la CRM por algún tiempo, los principales puntos en discusión no incluyeron asuntos de derechos sino hasta hace poco (la primera iniciativa ocurrió en el año 1999, tiempo después de que las políticas migratorias habían sido ya implementadas).⁶ Aportar el enfoque de derechos humanos a la discusión cae generalmente en la responsabilidad de los observadores internacionales en conjunto con las organizaciones de sociedad civil.

Internacional para las Migraciones (OIM), el Relator Especial de la ONU sobre Derechos Humanos de los Migrantes, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas / Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CEPAL / CELADE), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Secretario general de la Conferencia Iberoamericana (SEGIB), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la Fondo de las Naciones Unidas para la Población (UNFPA) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), también tienen la condición de observador. Información disponible en <http://www.rcmys.org/Descripcion.htm>.

⁵ CRM. (2004, octubre). Notas para la presentación del coordinador de la secretaría técnica de la conferencia regional sobre migración (CRM) para la sesión especial del grupo de trabajo celebrada los días 30 de septiembre y 1 de octubre de 2004. *Véase también* The Regional Conference on Migration (CRM) or Puebla Process. (2010). The Regional Conference on Migration (RCM) or Puebla Process. Disponible en https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/puebla_process_brochure2010.pdf. (Modificando “buscar puntos en común” para “discutir las cuestiones migratorias de interés regional.”)

⁶ Véase CRM. (2009, November). Historical Plan of Action (en lo sucesivo “Plan de acción”). Disponible en <http://www.rcmys.org/PlanAccion/Plan%20de%20Acci%F3n%20Hist%F3rico%20-%20Revisado%20Nov%202009%20-%20Eng.pdf>.

Actualmente tres temas y un plan de acción marcan la agenda general de la CRM:⁷ (1) Políticas migratorias y gestión; (2) Derechos Humanos; (3) Migración y Desarrollo.⁸ Para cada uno de estos temas, la CRM crea un plan estratégico para cumplir los objetivos determinados de manera común a través de la implementación de acciones, actividades y un cronograma. Entre los objetivos actuales relacionados con las políticas migratorias y de gestión, encontramos que están focalizados en intereses pragmáticos de la migración y hay un fuerte énfasis en la seguridad y control fronterizo, incluyendo la erradicación del tráfico y la trata de personas (estos dos delitos están mencionados juntos, pese a las sustanciales diferencias entre ellos, en especial en cuanto a sus víctimas).⁹

Estos objetivos incluyen la coordinación en: procesos de retorno de los migrantes con estatus migratorio irregular; desarrollo, revisión e implementación de las políticas migratorias basadas en intereses nacionales (más que regionales); y la cooperación técnica necesaria para facilitar esos objetivos, principalmente el retorno. Este tipo de metas refleja fuertemente el enfoque basado en seguridad hacia la política migratoria en los países de destino y de tránsito, como Canadá, República Dominicana, México o los EEUU. Mientras que los derechos de los migrantes están mencionados en los objetivos—limitados a una referencia genérica a su seguridad o dignidad—la prioridad claramente recae en el fortalecimiento de los mecanismos de control de frontera y en el aseguramiento de la repatriación de los migrantes a su país de origen.

Por contraste, el plan estratégico de objetivos en Derechos Humanos incluye un compromiso político amplio de “respetar los compromisos existentes en derechos humanos de los migrantes, sin importar su estatus migratorio, como es definido en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y otros instrumentos internacionales relevantes”. Estos objetivos también se enfocan en los refugiados, e incluye una referencia específica a la niñez migrante: “Para fortalecer el respeto por los derechos humanos de todos los migrantes, sin importar su estatus migratorio, con especial foco en los grupos vulnerables como las mujeres, niños y niñas”.¹⁰

Las actividades que han sido implementadas por la CRM se enfocan en la capacitación y visibilización mediante seminarios, talleres y campañas; además de la creación de redes consulares de trabajo. Mientras que la declaración mencionada releva el compromiso político en el marco internacional de los derechos humanos, es importante resaltar que los objetivos no especifican una lista amplia de los instrumentos de derechos humanos que conformarían el marco legal ni, como luego veremos aquí y tal como se analiza en otros capítulos de este libro, no incluyen mecanismos para hacer operativos esos derechos.

⁷ Como una manera de fortalecer el diálogo entre la CRM y la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales (ONG) formaron la “Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones” (RROCM), que funciona como el principal interlocutor en nombre de las organizaciones de la sociedad civil de la región que trabajan en temas de inmigración. Véase el sitio oficial de la CRM (Regional Conference on Migration): <http://www.rcmys.org/Descripcion.htm>.

⁸ Véase Regional Conference on Migration. (2009, November). Historical Plan of Action. Disponible en <http://www.rcmys.org/PlanAccion/Plan%20de%20Acci%F3n%20Hist%F3rico%20-%20Revisado%20Nov%202009%20-%20Eng.pdf>.

⁹ La trata de personas tiene como víctimas a las personas—en especial NNA y mujeres—mientras que en el tráfico el bien jurídico afectado es la política de un Estado en materia de ingreso a su territorio (ello, sin perjuicio que las personas migrantes y solicitantes de asilo pueden ser víctimas de otros delitos, como el secuestro o la violación).

¹⁰ CRM, Plan de acción.

Finalmente, el tercer tema, el nexo entre migración y desarrollo, adopta unos objetivos más amplios. Estos incluyen, por ejemplo: promover el mejor entendimiento del fenómeno regional de migración mediante una aproximación más objetiva y a largo plazo contemplando el origen, sus manifestaciones e impactos de la migración en la región; fomentar el intercambio de estadísticas relevantes sobre trabajadores migrantes temporarios y otras corrientes migratorias vinculada a la contribución positiva de los migrantes tanto en su país de origen como de destino; y llevar adelante actividades en las áreas de integración e inserción de los migrantes.¹¹

Cabe destacar que el enfoque dado a este último punto refleja el compromiso con las políticas neoliberales, lo cual no resulta sorprendente: advirtiendo los beneficios de la migración apoyados por un consenso político en el marco complejo de las economías globalizadas, dichas políticas buscan crear un mercado global integrado mediante el cual los costos de producción son disminuidos mediante estrategias de localización de varios segmentos de la producción y los mercados son creados para estos bienes producidos. La teoría fue mostrada como beneficiosa para todas las partes involucradas. Esto se ve reflejado en la postura de la CRM a través de las contribuciones positivas de los migrantes al desarrollo y crecimiento en los países de origen mediante las remesas.

En la práctica, mientras que los y las migrantes—en particular aquellos en situación migratoria irregular—han ido crecientemente ocupando los trabajos más informales y precarios de la economía estadounidense, las causas de la migración se han incrementado. Ello, junto al fenómeno de deslocalización de empresas y la proliferación de las llamadas maquilas, acredita un interés prioritario por un modelo de desarrollo económico que beneficia a pocos, y no el desarrollo humano de todos los países—sobre todo desde una perspectiva de derechos.

Estas diferencias entre los tres temas revelan la complejidad de la iniciativa que acoge la CRM. Más aun, hay una gran brecha entre los puntos ideológicos de la CRM (bosquejados en su espacio colaborativo de trabajo) y las prácticas políticas adoptadas y deseadas por sus Estados Miembros cuando se enfrenta a la realidad migratoria. A la fecha, el progreso más concreto ha sido en este primer tema—la coordinación y seguridad—mientras que se ha avanzado muy poco en la agenda de derechos humanos y la de desarrollo (humano).

Como veremos, el compromiso retórico con los derechos humanos no puede prosperar a menos que sea acompañado por la creación de otra clase de mecanismos, y la reversión profunda del enfoque adoptado en los otros dos ejes. Es más, el apoyo retórico en los valores de derechos humanos en el contexto de la CRM tiene poca correlación con los países que individualmente adoptan políticas basadas en derechos humanos y las prácticas en su legislación interna; como el caso de México, que aparece legislativamente como un ferviente defensor de los derechos humanos pero los abusos y las graves violaciones de derechos hacia NNA migrantes, no han cesado de crecer en los últimos años.¹²

Como ejemplo de la creación de una política basada en la CRM que falla en su implementación, está precisamente la situación de los NNA migrantes no acompañados que son devueltos a

¹¹ CRM, Plan de acción.

¹² Véase capítulos cinco, seis, y siete sobre México para detalles sobre las violaciones de derechos.

Honduras y Guatemala desde México o los EEUU. Las directrices específicas establecen que estos NNA no pueden ser dejados sin protección en la frontera. Sin embargo, estos casos son los más frecuentes ya que los niños, niñas y adolescentes no son asistidos por los servicios sociales o no se contacta y/o busca a los familiares para asegurar el retorno seguro.¹³ Estas dificultades en la implementación de la política debido a que se carece de mecanismos de aplicación y salvaguarda refleja las limitaciones de la CRM como un foro pragmático para enfrentar estos desafíos en asegurar los derechos de los migrantes y los intereses de los países miembros.

Las organizaciones de la sociedad civil han señalado estas contradicciones. Hace una década, se llamó la atención sobre la necesidad de reducir el abismo entre la retórica de los Estados sobre la voluntad política de atender a los derechos de los migrantes y la realidad que enfrentan los migrantes.¹⁴ Este diagnóstico, desde entonces, no ha hecho más que agravarse.

El Plan de Acción de la CRM se volvió parte de la esfera de instrumentos internacionales en varios niveles mediante resoluciones y acuerdos discutidos y formalizados. Las limitaciones de este marco de cooperación voluntaria son evidentes en tanto las resoluciones adoptadas en la CRM, pese a que emergen del diálogo y la cooperación, no son vinculantes. Sin embargo, los documentos de la CRM son acuerdos multilaterales y por ende expresiones de su voluntad. En este sentido, si bien no serían formalmente instrumentos obligatorios de derecho internacional, pueden ser considerados expresiones sustantivas de cooperación y consenso; derecho consuetudinario. Es decir, pueden ser consideradas declaraciones o acciones que pueden tener fuerza por el contexto en el que fueron hechas aunque no haya un mecanismo de cumplimiento.¹⁵

En las siguientes secciones, se describirá las acciones principales y acuerdos hechos dentro del marco de la CRM, que directa o indirectamente, se refieren a la niñez migrante. La mayoría de esos casos revela un déficit doble: (1) la falta de cumplimiento, responsabilidad y mecanismos de seguimiento; y (2) un enfoque limitado en derechos humanos, específicamente un importante abismo en términos de salvaguardias sustantivas y procedimentales de derechos humanos.

A. El estudio conjunto de México y Canadá sobre los derechos humanos de los NNA migrantes

En el cumplimiento parcial del plan de acción en Derechos Humanos, la CRM ha tomado repetidamente los temas de los NNA y las mujeres migrantes, la familia en el contexto de la migración y la protección de estos grupos en situación de vulnerabilidad. Después de la reunión de la CRM sobre Niñez y Mujeres migrantes en Febrero del 2000 en San Salvador, Canadá y México realizaron un estudio conjunto para analizar los derechos humanos de la infancia migrante en el contexto de la CRM.

¹³ Véase capítulos dos y tres de Honduras y Guatemala.

¹⁴ Red de la Sociedad Civil para las Migraciones (RRCOM). (2004, Mayo). Declaración de la Red de la Sociedad Civil para las Migraciones (RRCOM) ante la IX Conferencia Regional sobre Migración. Disponible en <http://www.uca.edu.sv/publica/idhuca/migracion.html#declaracion>.

¹⁵ Comisión Pastoral de Movilidad Humana Conferencia Episcopal de Guatemala, Asociación Misioneros de San Carlos Scalabrinianos, & UNICEF. (2013, Junio). Sistematización y análisis de los instrumentos generados en el seno de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), en material de atención y protección a niños, niñas y adolescentes migrantes. Ciudad de Guatemala, p. 7.

El informe (de octubre del 2002) incluye el análisis de la situación y una serie de recomendaciones a la propia CRM, a los Estados miembros a nivel nacional y otras partes involucradas.¹⁶ En particular, se recomienda a la CRM *alentar a los países de la región a establecer un marco legal que pueda realmente proteger a los niños migrantes basados en tratados internacionales en especial en la Convención de los Derechos del Niño y las reglas de Beijing.*

Además, el informe recomendó que la CRM debe promover el permanente monitoreo de las condiciones bajo las cuales los NNA migrantes son atrapados, expulsados o repatriados, se encuentran detenidos, incluyendo monitoreos especializados e independientes sobre las condiciones de detención. También, que la CRM debe desarrollar programas de formación multiregionales para capacitar a los oficiales consulares en los países de la región sobre las técnicas para entrevistar a los niños, niña y adolescentes migrantes y para sensibilizar y entrenar a los agentes de frontera sobre la vulnerabilidad de los NNA migrantes y los métodos de investigación y entrevista de estos niños.¹⁷ Recapitulando, el estudio convoca a (1) diseño de un marco legal sensible a los derechos de NNA; (2) Monitoreo permanente, en particular en procedimientos de detención y repatriación; y (3) Programas de capacitación y sensibilización a funcionarios clave, en temas de derechos de NNA.

El informe analiza en detalle los riesgos que atraviesa un NNA migrante y los procedimientos que deberían asegurar su bienestar. Entre los asuntos mencionados, se destaca la violación de los derechos humanos involucrados en la detención de niños, niñas y adolescentes. El informe explica que la detención nunca será en el interés superior del niño, citando casos de abuso físico y sexual, casos de negligencia, falta de acceso a derechos y personal no capacitado. Las violaciones a los derechos humanos de los NNA se profundizan mediante las restricciones a los derechos a recibir educación, salud y servicios. Además el informe resalta el particular trauma de la deportación de los niños, niñas y adolescentes migrantes.

El informe documenta los maltratos propiciados por las autoridades durante el proceso de detención y deportación, incluyendo el manoseo o la violencia verbal. También se documenta el débil estado físico y emocional de los NNA, que padecen insomnio, ansiedad y estrés emocional. Además, citando el estudio de Human Rights Watch del 2007, se señala que a diferencia de los adultos, que pueden ser liberados bajo fianza, los NNA carecen de autonomía para implementar esta libertad condicional, ya que no tienen acceso a abogados o desconocen sus derechos.¹⁸

El informe documenta casos en los cuales los NNA han sido usados como carnada para atrapar a otros miembros de la familia; así la familia entera puede ser sujeto de deportación. Concluye con una encuesta a los países participantes sobre varios aspectos de la situación tal cual era en el 2002.

¹⁶ Action Canada for Population and Development & the Colegio de Michoacán for the Governments of Canada and México. (2002, octubre). Migrant Children: Human Rights, Protection and Services in the Member Countries of the Regional Conference on Migration, The Mexico-Canada Joint Study on Migrant Children in the Region (en lo sucesivo “Migrant Children”). Disponible en http://www.rcmys.org/documentos/investigacion/pagina_investigacion.htm.

¹⁷ Action Canada for Population and Development, Migrant Children, pp. 6-7.

¹⁸ Action Canada for Population and Development, Migrant Children, p. 19. (Notando que este debido proceso persiste tanto en México como los Estados Unidos de América.)

Los informes más recientes registran idénticos problemas, revelando la continuidad de prácticas contrarias a la normativa internacional, a las declaraciones de la CRM, y por ende su ineficacia. En el 2011 el informe “Niños en la Frontera” realizado por Appleaseed, así como el Informe “Niñez Detenida” realizado por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús en conjunto con el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova (Tapachula, Chiapas), llegan a las mismas conclusiones. Entre algunos problemas, estos informes revelan los serios problemas en derechos humanos que surgen por la ausencia de un enfoque coordinado e integrado a nivel nacional e internacional en los asuntos que involucran los derechos de los NNA en contexto de migración. También evidencian la prioridad en los objetivos de control migratorio por sobre la protección de los derechos de los NNA así como las deficiencias en las políticas de protección de infancia.

De manera similar, todas las investigaciones recopiladas en este libro reportan las mismas conclusiones. En muchos aspectos, puede decirse que los riesgos y los desafíos que enfrenta la niñez migrante y adolescente se han ido incrementando drásticamente. Mientras han crecido los niveles de violencia en alza en los países de origen como también en los de tránsito, también se fortalecieron los mecanismos de detención y repatriación de NNA, sus padres y/o familias, sin siquiera brindar los derechos y garantías para la protección de los derechos en juego en esos procedimientos.

El curso de las políticas migratorias y propuestas hasta ahora tomadas no han encontrado una solución efectiva desde la perspectiva de derechos a las crisis humanitarias y de desarrollo humano que caracterizan los procesos migratorios: desde condiciones inviables de vida y la violencia en los países de origen hasta los peligros en los países de tránsito, sumado a la creciente recepción hostil en los países de destino—incluyendo la detención arbitraria y la deportación—hasta la resistencia a la protección de refugiados. En este contexto se deben intensificar los esfuerzos para una solución regional que analice y comprenda todas las fases de la migración en la región—y no solo la deportación y los procesos de retorno, sobre los cuales la cooperación regional ha estado centrada en los últimos años.

B. Las directrices sobre repatriación y los más recientes protocolos

Desde el 2003 la CRM ha adoptado dos tipos distintos de directrices sobre migración: (1) Directrices para los acuerdos multi y/o bilaterales entre los países miembros de la CRM sobre repatriación de migrantes regionales por tierra (2003); (2) Las directrices regionales para la asistencia de los niños no acompañados en casos de repatriación (2009).

1. Lineamientos para el establecimiento de mecanismos multi y/o bilaterales entre los países miembros de la CRM en materia de retorno migrantes regionales por vía terrestre

Estos lineamientos surgen del foco en las políticas migratorias y de gestión, que como se mencionó anteriormente, reflejan los intereses pragmáticos. Este documento fue adoptado en las conclusiones del seminario de la CRM sobre “Migración, Retorno y Reinserción” en Mayo de 1999 que tuvo lugar en Honduras, y en la reunión en Antigua (Mayo 2002) en el cual las partes

acordaron “Reforzar la labor de coordinación entre los gobiernos y con los organismos internacionales, en los procesos de retorno de migrantes en situación irregular, y . . . Desarrollar una estrategia y enfoque regional para facilitar el retorno de migrantes en situación irregular . . . ”.¹⁹ Los lineamientos que fueron formulados durante esta conferencia revelan que la prioridad para los Estados es encontrar una forma de balancear los mecanismos para repatriar a los migrantes “no deseados” de sus territorios, con un sistema que provea un cuidado básico para la atención de salud de las personas involucradas.

Los lineamientos consisten en siete artículos: El primero aporta los antecedentes e incluye una definición de la “población objetivo” y el “marco legal internacional”. Esta invocación del marco legal internacional es muy abstracta: empieza por los derechos, obligaciones y responsabilidades de los estados miembros con respecto al derecho internacional, al derecho humanitario y a las normas de derecho humanitario (incluyendo la Convención de Ginebra de 1951 sobre refugiados y su Protocolo de 1967 y el principio de no devolución).

También recuerda a los países signatarios la Convención sobre Protección de los Derechos de los Trabajadores migrantes y sus familias ya que deben prestar especial atención a las observaciones realizadas por dicha Convención. Sin embargo, Estados Unidos no es signatario de esta Convención, por consiguiente está exento de garantizar las previsiones adoptadas por la misma. De todas maneras, muchos de esos estándares están incorporados en otros instrumentos internacionales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y de la ONU que sí obligan jurídicamente a EEUU. Sin perjuicio de ello, en tanto el compromiso y la relevancia dada por cada Estado a las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos varía significativamente, dichas referencias en el marco de la CRM se ven afectadas por ese contexto.

Los artículos restantes están dedicados a los aspectos logísticos y operativos de los procesos de retorno, como puntos de transporte, horarios, etc.; refugios y centros de atención, sistemas de información, fortalecimiento institucional, financiamiento, coordinación técnica internacional, y monitoreo y mecanismo de evaluación. Se focaliza en cuestiones como la ubicación, horarios, e información acerca de las identidades de los migrantes indocumentados.

En general, el tono de los lineamientos es una recomendación más que una obligación. Quizás lo más importante para nuestro propósito, es el lenguaje que rodea a la atención diferenciada en la sección 2.2.8 ya que es contundente en varios países, “deberían” es usado en vez de reforzar el principio de la unidad familiar. La repatriación de los migrantes regionales debe tomar lugar en cumplimiento del principio de unidad familiar. El país expulsor debe evitar separar a los miembros de la misma familia durante los procedimientos de detención, y deben asegurar que todos los miembros de la familia sean repatriados en el mismo grupo, durante las horas del día.

Pese al tono enfático de la sección, presenta varios problemas. Mientras que el principio de unidad familiar está expresado retóricamente, el contenido significativo de protección de los derechos humanos comprendido en el concepto de unidad familiar está reducido a una interpretación superficial y simplista sobre el deber de transportar conjuntamente a los miembros

¹⁹ CRM. (2003, Diciembre). Lineamientos para el Establecimiento de Mecanismos Multi y/o Bilaterales entre los Países Miembros de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) en Materia de Retorno de Migrantes Regionales por Vía Terrestre, pp. 2-3. Véase <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7351.pdf?view=1>.

de la misma familia. El verdadero concepto de unidad familiar, interpretado correctamente, debe ser mucho más fuerte, protectorio e inclusivo. Comprende una serie de deberes que deben ser respetados por los Estados, incluyendo obligaciones negativas y positivas, i como adoptar medidas que garanticen la reunificación familiar, protejan la unidad familiar y eviten su separación por medio de, por ejemplo, la deportación de un miembro de la familia.

Otro serio problema en estos lineamientos es el lenguaje que da un margen de discrecionalidad a los Estados tanto en los temas de “refugios” como en los centros de detención transitoria. De igual modo, sobre el fortalecimiento de capacidades, declara que los países *pueden* establecer programas de capacitaciones para agentes migratorios y representantes de otras agencias relacionadas y que dicho entrenamiento *puede* cubrir aspectos relevantes sobre derechos humanos, atención a migrantes en tránsito, en especial a personas en situación de vulnerabilidad, etc.

Como podemos ver, dicho acercamiento no enfático a los derechos humanos de los migrantes y de hecho a la completa ausencia de derechos del NNA revela que estos derechos son al menos secundarios comparado con las metas explícitas de las directrices. Estos lineamientos fueron adoptados en el 2003, y pese a que ya en 2002 se había publicado el informe México-Canadá sobre NNA migrantes, sus conclusiones y recomendaciones no fueron debidamente tomadas en cuenta al tiempo de la adopción de estos lineamientos.

C. Lineamientos regionales para la atención de niños, niñas, y adolescentes migrantes no acompañados en casos de repatriación

El 9 de julio de 2009, un nuevo grupo de lineamientos fue adoptado específicamente relacionado a NNA migrantes. Sin embargo, estos lineamientos no se dirigen a los niños y niñas en general en el contexto de migración, sino a NNA no acompañados que están siendo repatriados. Estas directrices de repatriación para NNA no acompañados, contienen ciertas cláusulas específicas para la protección de los derechos de los NNA en el contexto específico de la migración comparado con los lineamientos de 2003. Sin embargo, su texto carece de un enfoque más sustancial de derechos, en especial en cuanto a los problemas y desafíos más complejos en el contexto de la migración en la región.

Los lineamientos constan de una introducción y seis secciones con varios artículos. En la introducción se establece que los países que forman la CRM “darán prioridad a las medidas necesarias para brindar la atención requerida durante el proceso de repatriación para garantizar que ésta sea de manera legal, ágil, digna, segura y ordenada respetando sus derechos humanos, tomando en cuenta siempre su interés superior, edad, género, etnia, religión, origen socio-económico y cultural”. Esta declaración ya introduce nuestra observación más importante a este acuerdo. Por un lado se hace alusión al interés superior del niño, pero por el otro se establece que la prioridad es la repatriación, cuando es el interés superior el que determinará en cada caso cuáles deberían ser las medidas a adoptar, las que pueden incluir o no la repatriación.

Los lineamientos continúan enunciando los protocolos de derechos humanos relacionados a los derechos de NNA y el marco legal de los instrumentos internacionales de los cuales la mayoría

de los estados son parte.²⁰ Estas directrices explícitamente reconocen y dan voz a dos principios fundamentales que sostienen la implementación de los lineamientos incluyendo “el interés superior del niño no acompañado, la reunificación familiar, y el respeto a los derechos humanos”. Estas directrices también definen “niño” como cualquier persona menor de 18 años en línea con la definición especificada en la CDN.

La sección I trata asuntos generales, en la declaración de objetivos de las directrices la declaración de DDHH es reiterada una vez más y esta vez los principios tienen un alcance mayor en cuanto a su aplicación. El objetivo establece que los derechos humanos y el interés superior del niño deben ser siempre salvaguardados “desde el momento de su detección hasta su repatriación”. Esto parecería significar que los derechos humanos del NNA no son aplicables de una manera únicamente procedimental, sino que estos principios que lo sostienen son inherentes y continuos en la interacción estatal con el niño en cada nivel y en cada momento.

La sección II es la concerniente a la atención a los NNA no acompañados. El Artículo 4 toma en cuenta que cada país debe cumplir con su legislación interna en los asuntos específicos y las directrices establecen que los NNA no acompañados deben ser tratados con dignidad y respeto en todos los casos, incluyendo medidas como: “ubicación segura y apropiada”, “información sobre los derechos y medidas de aseguramiento física y psicológica”, “autoridades capacitadas y asistencia para el bienestar físico y psicológico”. Además, los lineamientos destacan que el principio de reunificación familiar se garantizará sólo si se trata de una decisión con base al artículo 5 relativa al interés superior del niño.

La sección III concierne a la “protección para la Repatriación de los niños no acompañados considerando el Interés Superior del Niño”. Una vez más, el texto resalta la necesidad de mantener la centralidad del principio. El tono de la enunciación es prescriptiva, al señalar que la atención *debe* incluir: alojamiento que sea adecuado para la seguridad y el respeto a los derechos humanos, alimentación, acceso a la salud, recreación, educación, respeto a la confidencialidad, el derecho a ser informado, incluyendo el derecho a un traductor en un lenguaje que sea comprensible y acorde a su edad y nivel de madurez.

Las secciones IV y V mencionan el contacto a las autoridades relevantes y la adopción de procedimientos que aseguren el bienestar de los NNA, incluyendo la comunicación por los canales diplomáticos correspondientes, la asistencia consular y la protección, la comunicación entre instituciones que intervienen en la repatriación y la consideración de las alternativas de repatriación cuando la seguridad del niño no acompañado está en riesgo.

Los lineamientos estipulan un proceso de repatriación, incluyendo procedimiento, horarios, y ubicación para su realización. Estas directrices son generales; y no especifican información o agentes, como se detalla en los anexos o en los protocolos específicos. Esto requiere la

²⁰ Se incluye, entre otros: la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y su Protocolo Facultativo Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía; el Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil; la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores; el Protocolo para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños; el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por tierra, mar y aire; y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.

designación de medidas que aseguren la protección del NNA en los procedimientos de traslado. Establecen que el viaje debe ser adecuado, seguro, y expedito, y que las necesidades básicas del NNA deben estar atendidas durante la realización del viaje. También debe haber una notificación para asegurar la correcta recepción del NNA en el país de recepción. Finalmente, en la sección VI, se recomienda que los oficiales públicos no deben estar uniformados y se debe considerar la cooperación estadística y la asistencia técnica.

Aún cuando los lineamientos establecen el compromiso de proteger a los NNA no acompañados, presentan cuatro serios problemas. Primeramente, que se tratan únicamente de lineamientos, dejando así un amplio margen de discrecionalidad a los Estados en cuanto a su implementación. Tampoco se prevé, consecuentemente, un mecanismo de monitoreo y control de su cumplimiento.

En segundo lugar, durante el procedimiento de repatriación, los protocolos específicos para asegurar el bienestar de los niños, niñas y adolescentes durante el retorno son dejados a acuerdos locales entre estados. La ausencia de directrices específicas a tal fin, junto a la discrecionalidad antes señalada, dificulta aún más su cumplimiento.

En tercer lugar, la falta de referencia a los NNA general—ya que sólo se refiere a NNA no acompañadas deja afuera a otros niños y niñas migrantes. Mientras que no hay duda de los NNA no acompañados están en una situación de especial vulnerabilidad, tanto durante la migración como en el proceso de repatriación—y de ahí la necesidad crítica de proteger sus derechos—ello no excusa la falta de consideración de otros NNA migrantes cuyos derechos pueden ser afectados y que pueden tener necesidades distintas de sus adultos cuidadores.²¹

El tercer problema con las directrices son su objetivo. Éste se limita a algunos aspectos del proceso de repatriación, más que asegurar el interés superior del niño mediante una serie de mecanismos y soluciones. El mensaje detrás de estos lineamientos es el de una seria limitación en cuanto al enfoque de derechos de NNA. Mientras que retóricamente invocan un número de principios de derechos humanos e incluyen medidas especiales de protección durante el proceso de repatriación, estos carecen de garantías procedimentales y sustantivas que se adecuen al marco protectorio de los derechos de NNA tanto a corto como a largo plazo.

El asunto clave no es sólo cómo, cuándo, o con quien el NNA es repatriado, sino porqué. El centro de la discusión debe incluir si el NNA debe ser repatriado o si se debe adoptarse otra clase de decisión en el marco de un proceso más amplio y profundo, y, en especial, con otro objetivo: nos referimos a un Procedimiento de Determinación del Interés Superior del niño (DIS).

En orden de tomar una decisión con base en el interés superior del niño, debe existir un proceso dirigido a asegurar de manera integral los derechos del NNA en juego en cada caso, según los estándares internacionales aplicables. Esto es precisamente de lo que carecen los lineamientos y por ende su principal falencia, cuyos graves efectos se pueden observar de manera detallada en casi todos los capítulos de este estudio en los que se describen las violaciones a derechos y

²¹ El problema de dejar de lado los derechos generales de los niños en cada etapa, también se refleja en el nivel de la legislación interna, como la ley de migración mexicana que fue aprobada en 2011, tal como se describe en otros capítulos cinco, seis, y siete de este estudio.

garantías fundamentales de los NNA migrantes que son repatriados desde México y Estados Unidos.

D. Las recientes iniciativas de la CRM sobre NNA no acompañados

Desde el comienzo de esta década, la temática de los niños, niñas y adolescentes en contexto de migración en la región ha teniendo mayor lugar en las iniciativas de la CRM, en un escenario más que propicio por las siguientes razones: (1) el crecimiento significativo de los NNA—tanto no acompañados como los que migran con su familia—desde Centro América y México hacia los EEUU; (2) el incremento de otra categoría de NNA afectados por las políticas migratorias, incluyendo aquellos que son separados de su familia debido a la detención y medidas de deportación, y aquellos que son dejados atrás por sus padres que migran; y (3) el dramático aumento de los riesgos que afectan a esos NNA en origen, en el tránsito, el destino y, en su caso, si son retornados. Sin embargo este contexto variado donde diferentes grupos de NNA están involucrados, las conferencias de la CRM han estado enfocadas a la situación de los niños no acompañados.

En este sentido, una de las recientes iniciativas ha sido un Plan para un protocolo Binacional entre México y Guatemala para atender a los niños y adolescentes migrantes no acompañados, donde se destaca que no deben ser devueltos en frontera sin haber sido recepcionados debidamente por los agentes de protección o sin un protocolo que asegure debidamente que los NNA retornen de manera segura a sus hogares/familias. El protocolo está basado en un campo de trabajo en ambos países e intenta abarcar un número de tareas y responsabilidades a diferentes niveles. Pese a que los países ya han desarrollado acciones para formalizar el protocolo, no ha sido firmado por los Estados.²²

A esto se suma, que durante el seminario de la CRM sobre Infancia y migración,²³ se elaboró una propuesta de protocolo general para la atención de los niños y adolescentes migrantes no acompañados. Establece una base relevante en el marco de protección de los derechos humanos para estos migrantes en orden de garantizar sus derechos. Cuando dichos protocolos sean adoptados formalmente como resultado de la CRM, se habrá avanzado al menos algunos pasos en asegurar los derechos de los niños y adolescentes migrantes en América Central y Norteamérica.

En el 2013, la CRM también ha producido un informe sistematizando y analizando los instrumentos generados por la CRM en la atención y protección de los niños y adolescentes migrantes. El propósito principal del informe es reunir y evaluar todos los diferentes documentos, acuerdos, directrices y materiales de difusión adoptados en el marco de la CRM hasta la fecha sobre la infancia migrante.

Este libro actualizado con los resultados y recomendaciones del informe del informe del 2002 y la emisión de nuevos incluyen los siguientes puntos: (1) un registro regional de estadísticas sobre NNA migrantes no acompañados en orden a contribuir al mejor diseño de las políticas; (2) la necesidad de conducir mejor las entrevistas a NNA migrantes deportados que se extienda más

²² Comisión Pastoral de Movilidad Humana Conferencia Episcopal de Guatemala. (2013), p. 18.

²³ Celebrado en Antigua, Guatemala (2013, agosto).

allá de la identificación de la información personal y el país de origen, como la creación de materiales para la entrevista adecuados a la diversidad y complejidad de la infancia migrante en la región; (3) un análisis extenso sobre las entrevistas para dar voz a los intereses y necesidades de estos NNA durante sus experiencias durante el proceso de deportación y repatriación; 4) necesidad de reducir el número de entrevistas a las que los NNA son sujeto y la tentativa de reestructurar este proceso mediante la coordinación entre países; (5) más énfasis en la inclusión del principio de interés superior del niño y el principio de no re victimización en el desarrollo de los documentos e instrumentos; (6) mayor consideración en el interés superior del niño y simultáneamente en el análisis independiente de las necesidades de sus padres; (7) más participación de la sociedad civil en la formulación y bosquejo de documentos e instrumentos; y (8) la formulación de protocolos binacionales de tratamiento, acompañamiento y recepción de NNA no acompañados en orden a una mayor atención y protección.²⁴

A mediados del 2014, en el contexto de la mal llamada “crisis humanitaria” de los niños no acompañados, la CRM adoptó un número de decisiones en la materia. En la Declaración Extraordinaria de Managua, adoptada el 25 de Junio de 2014,²⁵ los Viceministros y las cabezas de delegaciones de los Estados Miembros, reconociendo la corresponsabilidad regional y la inmediata necesidad de implementar medidas comprensivas y medidas articuladas, acordaron lo siguiente:

1. Asegurar el Interés Superior de Niño, reafirmando que el interés superior del niño, y la unidad familiar, deben guiar las respuestas regionales, bilaterales y nacionales.
2. La creación y reuniones de un grupo ad hoc sobre niñez migrante.
3. Proveer información exacta y compromiso en la comunicación.
4. Combatir el crimen organizado de Tráfico humano y fortalecer la cooperación en la implementación de las respectivas leyes nacionales.
5. Gestión migratoria en coordinación para detectar a los traficantes, contrabandistas y crímenes relacionados para desalentar las corrientes migratorias irregulares.
6. Desarrollo: compromiso a trabajar juntos para atender las causas estructurales del movimiento irregular de los niños migrantes no acompañados y trabajar en la erradicación de dichas causas, como el diseño de programas de desarrollo social y económico en los países de origen.
7. Fortalecer la protección consular, en particular la asistencia a niños no acompañados.
8. Repatriación y reintegración: apoyando la creación de leyes, en esas instancias en las cuales los niños son retornados con sus familias a sus países de origen en acuerdo con el debido proceso, y cooperando para dedicar recursos suficientes a la implementación de programas de reintegración a los países de origen.

²⁴ Comisión Pastoral de Movilidad Humana Conferencia Episcopal de Guatemala. (2013), pp. 77-80.

²⁵ Véase CRM. (2014, junio). Declaración Extraordinaria. En http://www.crmsv.org/ReunionesCRM_GRCM.htm.

9. Protección internacional, reconociendo que algunos niños no acompañados deben ser protegidos con el estatus de refugiado o una protección similar.
10. Aceptar la cooperación de organizaciones internacionales, sociedad civil y organizaciones no gubernamentales que involucran a la protección de migrantes.
11. Intercambio técnico y capacitación en buenas prácticas.

Mientras esta Declaración, así como las recomendaciones de Informe 2013, pueden implicar alguna mejora en términos de cooperación regional y acuerdos basados en derechos, así como el reconocimiento de las causas estructurales, es importante tomar en cuenta tres asuntos: (1) no hay mecanismos coercitivos o de seguimiento para asegurar su implementación; (2) algunos asuntos claves de DDHH están ausentes, como evitar la detención de NNA migrantes y asegurar la determinación del interés superior del niño en el caso a caso; y (3) un enfoque crítico es puesto en la responsabilidad de los padres, sin tomar en cuenta otras políticas que contribuyen a la separación familiar—por ejemplo la falta de programas de regularización o procedimientos de reunificación familiar.

Estos asuntos se vuelven cada vez más serios a la luz de las medidas concretas que los gobiernos han venido implementando desde la fecha de la declaración. Como evidencia de este libro, el número de NNA detenidos y repatriados desde México a América central, así como el lamentable resurgimiento de las prácticas de detención familiar en los EEUU, son claros ejemplos de las respuestas totalmente inadecuadas para la crisis regional de derechos humanos, desarrollo humano, humanitaria y de refugiados que está detrás del fenómeno de la niñez en el contexto de la migración en Centro y Norte América.

III. Acuerdos regionales y bilaterales sobre migración

Hay varios tipos de acuerdos sobre migración que se han firmado por los países de la región, tanto a nivel bilateral como multilateral. La mayoría de ellos han sido recientemente llevados a cabo en conformidad con los planes de acción de la CRM examinados anteriormente. Debido a que México es un país de origen, tránsito y destino, ha sido el firmante del número más amplio de acuerdos y con el mayor número de estados individuales, después de haber firmado acuerdos bilaterales con los Estados Unidos, Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Los cuatro países centroamericanos son partes en un Acuerdo Multilateral de Entendimiento o MOU (por sus siglas en inglés de *Memorandum of Understanding*) firmado sobre la base de los lineamientos de la CRM antes mencionados sobre la repatriación segura; y los acuerdos bilaterales firmados por cada uno de ellos se ha implementado, de vez en cuando con carácter retroactivo, como anexo a este MOU multilateral.

Estados Unidos no ha firmado ningún acuerdo multilateral sobre cuestiones de migración, mientras que por el contrario ha promovido y firmado acuerdos comerciales multilaterales y acuerdos de seguridad que, de hecho, afectan de forma oblicua los patrones del fenómeno migratorio, sus causas subyacentes e incluso sus consecuencias. Por otra parte, los Acuerdos de repatriación de Estados Unidos con México son de tres niveles: existen acuerdos bilaterales

amplios a nivel nacional; acuerdos generales a nivel regional; y acuerdos de repatriación específicos a nivel local.

A. México, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua: los MOU y anexos

Sobre la base de los lineamientos de la CRM en acuerdos multilaterales y bilaterales sobre el retorno de los migrantes, México, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua firmaron un Memorando multilateral de entendimiento sobre la repatriación digna, ordenada rápida y segura de Centroamérica migrantes americanos por tierra, firmado en San Salvador el 5 de mayo de 2006.²⁶ El tono y la naturaleza de este MOU son coherentes con las directrices establecidas anteriormente por la CRM y previeron la inclusión de anexos que se establecen los detalles técnicos de la aplicación del memorando a través de acuerdos bilaterales entre México y cada uno de los demás países. Mientras que todos estos acuerdos fueron redactados en similar línea, vale la pena señalar varias cuestiones específicas.

El MOU 2006 es un acuerdo multilateral firmado por todas las partes, excepto los Estados Unidos; hace referencia a las cuestiones de los derechos humanos y a los niños migrantes, pero no analiza profundamente o define las condiciones de tratamiento para asegurar las obligaciones que cada Estado tiene en materia de derechos humanos, o con especial énfasis en la niñez. El acuerdo multilateral hace referencia a tres tipos de migrantes: los migrantes irregulares, los que constituyen parte de un grupo en situación de vulnerabilidad, y los acusados haber cometido un delito o una infracción administrativa distinta al ingreso irregular al país.

Los NNA son parte del segundo grupo, que también incluye a las mujeres embarazadas, las personas con discapacidad, personas de edad por encima de los sesenta años de edad, y las víctimas del delito de trata de personas. El único principio que se menciona es el de unidad familiar, aunque no define a la familia ni mecanismos concretos para su protección. La consideración a los NNA migrantes está solamente en el contexto de las condiciones físicas de repatriación: los grupos en situación de vulnerabilidad, incluidos los NNA debe involucrar a la notificación consular de los procedimientos de repatriación y, en caso de transporte aéreo regional (en lugares alejados de la frontera sur) debe ser proporcionado.

Tabla 1: Acuerdos bi/multilaterales sobre migración, firmados en el marco de la CRM ²⁷

Nombre	Fecha	Tipo	Nivel	Propósito	Países Involucrados
Acuerdo entre Estados Unidos Mexicanos y la República de El Salvador sobre la repatriación ordenada, rápida y segura de migrantes salvadoreños vía terrestre desde territorio	17/05/2005	Acuerdo	Bi	Establecer referencias para la repatriación ordenada y segura de nacionales salvadoreños	M –El S.

²⁶ Véase la versión completa del texto del acuerdo en el siguiente sitio web:

<http://www.estudiosdemigracion.org/inedim2013/documentosypub/basededatos/legislacionnacional/acuerdosbilaterales/memorandumrepatriacion.pdf>.

²⁷ Comisión Pastoral de Movilidad Humana Conferencia Episcopal de Guatemala. (2014), pp. 22-29.

mexicano					
Memorándum de entendimiento entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos y El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua sobre la repatriación digna, ordenada, rápida y segura de nacionales centroamericanos por tierra	05/05/2006	Memorándum de entendimiento	Multi	Mecanismos para la cooperación regional en materia de repatriación	M – EIS- G- H-N
Anexo al Memorándum de entendimiento entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos y la República de El Salvador, República de Guatemala, República de Honduras y la República de Nicaragua sobre la repatriación digna, ordenada, rápida y segura de nacionales centroamericanos por tierra	21/11/06	Anexo	Bi	Detalles de los aspectos operacionales del Memorándum de entendimiento	M-H
	25/04/07	Anexo	Bi	Detalles de los aspectos operacionales del Memorándum de entendimiento	M-N
	—	Anexo	Bi	Detalles de los aspectos operacionales del Memorándum de entendimiento	M-G
	07/09/09	Anexo	Bi	Detalles de los aspectos operacionales del Memorándum de entendimiento	M-G-H- El S
Manual de Procedimientos para la digna, ordenada y segura repatriación de nacionales centroamericanos de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua que están bajo la custodia de las agencias de inmigración mexicanas	15/11/11	Manual	Multi	Facilitar el funcionamiento del memorandum de entendimiento por medio de la cooperación de México en la repatriación	

Los primeros países que tienen acuerdos bilaterales con México fueron El Salvador y Guatemala (17 de mayo de 2005 y 28 de junio 2005, respectivamente) firmado antes de la firma del acuerdo multilateral; éstos fueron adoptados retroactivamente como anexos. Coincidentemente, estos también resultan ser los países más cercanos a la frontera con México, pero lo más importante, es que estos anexos contienen los puntos más sustantivos en relación con el tratamiento de las personas en condiciones de vulnerabilidad, y los NNA en particular.

El acuerdo bilateral que contiene una menor protección sustantiva a los NNA migrantes o a los principios de derechos humanos, es Honduras, cuyo acuerdo bilateral fue ratificado en el año 2009 y contiene escasa provisión para salvaguardar los derechos de los y las migrantes hondureños. Todos los acuerdos establecen disposiciones básicas alrededor de la ubicación y horarios de los procedimientos de repatriación, los reglamentos acerca de la protección consular y el derecho a solicitar la condición de refugiado, acreditar la situación regular, o acuerdo de ser repatriados, sin perjuicio de la futura readmisión posible a México. Los capítulos 2 y 4 de este libro que describen la situación en Honduras y El Salvador ofrecen muchas evidencias acerca de la aplicación irregular de este acuerdo por todos los gobiernos involucrados, incluyendo la falta de cumplimiento de los compromisos más básicos en torno a la logística de la repatriación de NNA.

El acuerdo con Guatemala contiene una descripción de los procedimientos de repatriación. Los grupos en condiciones de vulnerabilidad se definen en el acuerdo e incluyen a los NNA no acompañados (definidos como las personas menores de dieciocho años de edad que viajan solas), para quienes se establece un protocolo específico a seguir, con acciones tales como: la notificación de la autoridad consular de la situación de Guatemala, así como el inicio del proceso de repatriación; la necesidad de reconocimiento de la nacionalidad por el consulado guatemalteco un mínimo de un día antes de los procedimientos de repatriación; la entrega del nacional de Guatemala en las autoridades consulares de acuerdo con las reglas establecidas por el acuerdo. A su vez, las autoridades guatemaltecas se comprometen a respetar los derechos humanos de las personas a ser repatriadas a otros países de América Central a medida que atraviesan el territorio guatemalteco.

Los otros dos acuerdos firmados con México, El Salvador y Nicaragua revelan posturas que se ubican entre el enfoque de Guatemala y el compromiso débil del caso de Honduras. El acuerdo con El Salvador añade algunos elementos nuevos a las garantías, expresando que las obligaciones asumidas por las partes no afectan a otras obligaciones internacionales que poseen—si estas obligaciones son las obligaciones de derechos humanos u otras cuestiones generales (artículo 3). Las directrices incluyen una sección separada sobre el tratamiento de los grupos en situación de vulnerabilidad, los NNA entre ellos, que se tratan por separado del resto de la población.

Las repatriaciones también están sujetas al principio de la unidad familiar y por ende a la prueba de parentesco (artículo 7); también en este caso, el principio se invoca, pero no existe una especificación de la definición de miembro de la familia, o el tipo de prueba que se requieren a fin de invocar este principio.

Tabla 2: Acuerdos de Centro América aprobados y ratificados²⁸

Documento	Legislación Nacional	Interés superior de NNA no acompañados	Notificación Consular	Custodia durante el procedimiento	Trata de Personas
Memorándum de entendimiento: M-G en la protección de las mujeres y los niños víctimas de la trata	n/a	n/a	n/a	n/a	Si
Acuerdo: M-El S sobre seguridad de repatriación terrestre	En conformida d con leyes nacionales	n/a	Sí, con el fin de verificar la edad y la nacionalidad	n/a	Si, en un informe separado
Memorándum de entendimiento: M, El S., G, H, N sobre digna y segura repatriación terrestre	En conformida d con leyes nacionales	n/a	Sí, si el sujeto pertenece a una clase en situación de vulnerabilidad	n/a	Reciben especial atención por ser grupos en situación de vulnerabilidad
Anexo M-H sobre repatriación terrestre	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Anexo M-N sobre repatriación de centro americanos por vía terrestre	n/a	n/a	Si	n/a	Reciben especial atención por ser grupos en situación de vulnerabilidad
Anexo M-N-El S-G-H sobre repatriación de centro americanos por vía terrestre	n/a	n/a	Si, en NNA no acompañados	Custodia otorgada desde México a la autoridades de Guatemala	Reciben especial atención por ser grupos en situación de vulnerabilidad

En general, a pesar de las salvaguardas y protecciones otorgadas entre los diversos acuerdos bilaterales, está claro que ningún de los acuerdos es un instrumento adecuado de protección de los derechos de los NNA migrantes. Las referencias a los niños y otros grupos en situación de vulnerabilidad es en mayor o menor medida, sólo el cumplimiento mínimo de las obligaciones internacionales de derechos humanos en un nivel meramente nominal. Desde un punto de vista práctico, este cumplimiento pudo ser suficiente para hacer formalmente aceptables los acuerdos

²⁸ Comisión Pastoral de Movilidad Humana Conferencia Episcopal de Guatemala. (2013), pp. 56-61.

bilaterales para los planes de la CRM sobre políticas y gestión de la migración; dentro del ámbito de sus pronunciamientos y lineamientos.

Por otra parte, además de los MOU y sus anexos, se redactaron en 2010 y 2011 manuales de procedimiento para todos los estados miembros. El del 2010 es más general y el más detallado es del 2011; ambos tienen como propósito la regulación de la repatriación de los centroamericanos desde México. Estos fueron creados dentro de la CRM a través de los grupos de trabajo regionales. El manual de procedimiento de 2011 hace algunos avances en la protección de los derechos humanos de los NNA migrantes, incorporando la noción de la preservación del interés superior del niño en el protocolo, que facilita la comunicación consular al proporcionar información de contacto más específico y en el apartado de los migrantes salvadoreños que distingue entre los procedimientos a seguir en los casos de niños y adolescentes acompañados y no acompañados.²⁹

B. El Salvador y los Estados Unidos

Como parte de una legislación general contra la trata infantil, los Estados Unidos mediante la Ley de Reautorización de Protecciones a las Víctimas de la Trata (TVPPRA) ha establecido los requisitos para la repatriación “segura” y “sostenible” de los NNA no acompañados. Esta ley incluye la sección 1232 (a)(5)(A), lo que requiere el Departamento de Estado en relación con la Salud y Servicios Humanos y Seguridad Nacional y las ONG para crear un “programa piloto” para los mejores prácticas y la repatriación sostenible seguro de no acompañado niños extranjeros a su país de nacionalidad o de residencia habitual. El programa, diseñado como un proyecto piloto de 18 meses, fue desarrollado en 2010 y administrado conjuntamente entre la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA).³⁰

El programa tenía como objetivo la protección de los derechos de los NNA no acompañados a través de la repatriación y posterior reunificación familiar, acompañando su reintegración en la familia y las comunidades a través de la provisión de apoyo en cuestiones como la educación, capacitación laboral, así como servicios de salud física y mental. El programa también tenía un componente de investigación y monitoreo.

Según la OIM, la fase inicial del proyecto benefició a 52 regresaron los niños no acompañados a fin de garantizar su reintegración y recepción adecuada en El Salvador proveyendo asistencia escolar, formación laboral y otros servicios. Luego de la primera fase, los organismos locales y nacionales en El Salvador debían asumir la responsabilidad del proyecto. La OIM ha señalado que la iniciativa está en su segunda fase y se espera que se asista a unos 10 NNA. Sin embargo, no ha sido difundida información sobre si efectivamente se está implementando el programa a través de dichos organismos, no siendo claro cuál sería la institución responsable. Además, los resultados del seguimiento de las fases I y II aún no están aún disponibles.

²⁹ Comisión Pastoral de Movilidad Humana Conferencia Episcopal de Guatemala. (2013), pp. 14-15.

³⁰ Cavendish, B., y Cortazar, M. (2011). *Children at the Border: The Screening, Protection and Repatriation of Unaccompanied Mexican Minors* (hereinafter “Children at the Border”), p. 24. Disponible en <http://appleseednetwork.org/wp-content/uploads/2012/05/Children-At-The-Border1.pdf>.

En cualquier caso, lo más importante es que el número de NNA que se han “beneficiado” hasta ahora revela el impacto extremadamente limitado de una iniciativa de esta naturaleza. Es decir, en tanto no se aborden de manera integral los aspectos más estructurales, por parte de todos los actores responsables, en particular los cinco estados directamente involucrados en este fenómeno regional. Además, veremos en los capítulos 8 y 4 de este libro sobre Estados Unidos y El Salvador cómo las obligaciones en materia de derechos de los NNA no son tomadas en cuenta de manera apropiada, en especial en términos de la reunificación familiar, el debido proceso, y el interés superior como el derecho al desarrollo del niño en el mediano y largo plazo.

C. México y Estados Unidos

La situación en los Estados Unidos respecto a la repatriación de nacionales mexicanos ha sido objeto recientemente de un cambio significativo en la medida en que los temas de inmigración que había sido anteriormente tratados a nivel local, se han vuelto cada vez más consolidados bajo el lema general del Departamento de Seguridad Nacional (DHS) y de Inmigración y Control de Aduanas (ICE) a raíz de los hechos del 11 de septiembre de 2001. A pesar de esta consolidación, todavía hay un poco de variación regional dentro de los Estados Unidos en términos de la protección ofrecida a los migrantes, y los NNA en particular, en especial mientras se encuentran bajo custodia de las autoridades locales.

Entre los años 1996 y 2012 cuatro acuerdos bilaterales nacionales pertinentes se han firmado entre Estados Unidos y México. El más reciente, de 2004, consiste en un memorando de entendimiento entre el Departamento de Seguridad Nacional y la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la repatriación de nacionales mexicanos.

1. Los acuerdos bilaterales en el ámbito nacional

El primero de esos acuerdos es un Memorando de Entendimiento sobre Protección Consular de los Estados Unidos y los nacionales mexicanos (entró en vigor el 07.05.1996).³¹ En este documento los Estados Partes afirman su compromiso de respetar “los derechos humanos de todas las personas dentro de sus respectivos territorio”, y afirman su deseo de cooperar de buena voluntad manifiesta y mantener buenas relaciones en términos de la Convención de Viena (1963).

El documento también afirma el mutuo deseo de promover la protección de los derechos humanos a través de los mecanismos fronterizos de consulta y actividades de Inmigración y Naturalización, así como la protección consular; y fomentar la participación de las autoridades locales en estas entidades. Además estos instrumentos obligan a funciones consulares de salvaguarda de los intereses de los NNA, en línea con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. Los NNA no acompañados mexicanos por lo tanto tienen derecho a comunicarse con los funcionarios consulares mexicanos, a que se notifique al consulado cuando se los tiene en

³¹ Véase Memorandum de Entendimiento Sobre Protección Consular de Nacionales de México y de Estados Unidos, EEUU-México. (1996, 7 de mayo). Disponible en <http://www.sre.gob.mx/images/stories/docnormateca/dgpme/memo/memoentendimiento.pdf>.

custodia, a ser informados de este derecho a la notificación consular, y a recibir la visita de un funcionario consular durante su detención.³²

La situación de los NNA en los procedimientos migratorios se plantea en relación con el compromiso de ambos países a “asegurar que la notificación específica a los representantes consulares se dan en los casos relacionados con la detención de niños, mujeres embarazadas y personas en situación de riesgo”. Además, este instrumento asegura la presencia consular y protección en “ensayos o actuaciones judiciales en relación con sus respectivos nacionales incluidos los procedimientos legales relacionados con niños”. Las prácticas y los procedimientos descritos en los capítulos 8 y 7 de este libro referidos a los Estados Unidos y la frontera norte de México dan cuenta del incumplimiento generalizado de estos preceptos.

El segundo acuerdo bilateral fue firmado el 11.06.1998, y se trata de un memorando de entendimiento sobre Mecanismos de Consulta de la Comisión de Inmigración y Naturalización y aquellos a cargo de funciones de servicio y Protección Consular.³³ En términos de derechos humanos, se limita una vez más al respeto de los derechos humanos de migrantes a través de su objetivo de brindar protección consular a migrantes mexicanos en custodia, a regular la conducta de los funcionarios del INS, entre otros aspectos.

Finalmente, en el 2004 se firmaron otros dos acuerdos bilaterales: el Plan de Acción de México-Estados Unidos para la Cooperación y Seguridad Fronteriza, el cual no hace mención alguna de los NNA o en materia de derechos humanos, y vendría a reforzar iniciativas similares desarrolladas luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001.³⁴ El documento más importante que regula las relaciones bilaterales en materia de migración entre la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos y el Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos, es el Memorando de Entendimiento sobre la Repatriación Segura, Repatriación ordenada, Digna y Humana de Nacionales Mexicanos.³⁵ Este MOU se encuentra actualmente en vigor en virtud del Acuerdo Bilateral de abril de 2009, ejecutado por 30 acuerdos locales para la Repatriación de nacionales mexicanos.³⁶

Este documento representa un cambio en la trayectoria de los acuerdos bilaterales nacionales firmados por Estados Unidos con respecto a las normas de derechos humanos más amplios y aplicables a la migración en general, y a la repatriación de nacionales específicamente. La primera diferencia es que este Memorando afirma el “reconocimiento de los derechos humanos,

³² Cavendish, B., *Children at the Border*, p. 25.

³³ Véase Memorandum de Entendimiento Sobre los Mecanismos de Consulta Sobre Funciones del Servicio de Inmigración y Naturalización y Protección Consular, EEUU-México. (1998, 11 de junio). Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2010/CDConsular/pdf/T52BIS.pdf>.

³⁴ Véase Velázquez Flores, R. y Schiavon, J. (2008). El 11 de septiembre y la relación México-Estados Unidos: ¿hacia la securitización de la agenda? *Revista Enfoques*, VI(8). Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/960/96060805.pdf>.

³⁵ Véase Memorandum de Entendimiento entre la Secretaría de Gobernación y la Secretaria de Relaciones Exteriores de Seguridad Interna de los Estados Unidos de America Sobre la Repatriacion Segura, Ordenada, Digna y Humana de Nacionales Mexicanos, EEUU-México. Disponible en http://www.sre.gob.mx/images/stories/dgpme/acuerdos/mou_repatriaciones.pdf.

³⁶ U.S. Department of Homeland Security. (2009, Abril). Secretaries Napolitano and Espinosa Announce Agreement on Mexican Repatriation. Disponible en <http://www.dhs.gov/news/2009/04/03/agreement-mexican-repatriation-announced>.

independientemente de la condición migratoria” y, además, que el proceso de repatriación sea coherente con los principios de derechos humanos.

El objeto de este Memorando es establecer un marco de referencia para las acciones bilaterales específicas y procedimientos transparentes para la repatriación segura y ordenada de nacionales mexicanos y proporcionar un marco general. El Artículo 18 establece criterios y principios básicos que subyacen a la formación de acuerdos para los procedimientos locales de repatriación.

El Artículo 3 establece los principios y criterios para la repatriación, que incluyen principios de derechos humanos, tales como: (a) que la repatriación sea compatible con el respeto de los derechos humanos y la dignidad de los ciudadanos mexicanos “que se encuentran en los Estados Unidos en violación de la ley de inmigración”; (e) el establecimiento de la unidad familiar es un principio básico (f) reconoce las necesidades especiales y la línea de base más elevados que debe aplicarse a los NNA no acompañados.

La agencia mexicana debe hacer todo lo posible para que los representantes adecuados de bienestar familiar reciben estas personas en caso de repatriación de los Estados Unidos. El documento no especifica los mecanismos particulares para la protección del bienestar de la familia, o para asegurar que un niño repatriado solo sea devuelto con seguridad y desde un enfoque de derechos.

Disposiciones generales del MOU 2004

Las repatriaciones deben llevarse a cabo de manera compatible con el respeto a los derechos humanos y la dignidad de los ciudadanos mexicanos que se encuentran en los Estados Unidos en violación de la ley de inmigración
Todos los mexicanos detenidos tienen derecho a la notificación por el Departamento de Seguridad nacional de su derecho a comunicarse con un funcionario consular mexicano y reunirse en privado con dicho funcionario
<i>Puntos de repatriación</i> deben establecerse de una manera consistente con las horas programadas de funcionamiento y la disponibilidad de personal. Todo esfuerzo debe ser tomado por México para asegurar que los puntos mutuamente designadas de recepción con personal capacitado y adecuado nivel de acceso a la salud, el bienestar y la seguridad de los ciudadanos mexicanos.
<i>Puntos de contacto</i> deben ser identificados para recibir y / o transmitir información sobre los casos de denuncias de malos tratos o problemas potenciales de derechos humanos.
<i>Los niños no acompañados</i> y otras personas en situación de vulnerabilidad deben ser repatriados durante las horas del día para garantizar su seguridad. Agencias participantes mexicanos deben hacer todo lo posible para que los representantes de bienestar familiar apropiados disponibles para recibir a estas personas sobre la repatriación de los Estados Unidos.

Notificación especial oportuna y la información debe ser proporcionada por las autoridades del Departamento de Seguridad nacional para los casos en que se requiere una preparación adicional para recibir niños no acompañados o una persona con necesidades especiales médicas, mentales o de otro tipo.

Tales pronunciamientos suponen cierto marco de protección de derechos humanos y las necesidades especiales de los NNA en el contexto de la migración. Aunque esto no es lo ideal, es un punto de partida, ya que puede considerarse como una mejora sobre el tipo de los pronunciamientos que se han hecho en los anteriores acuerdos a nivel nacional. Sin embargo, primero hay que añadir que la aplicación del Memorando de Entendimiento 2004 ha tenido lugar en el ámbito local y regional de manera desigual.

Los treinta acuerdos locales se han puesto en marcha para atender a los requisitos de repatriación de nacionales mexicanos en todo el territorio de Estados Unidos. Tales acuerdos locales interpretan la protección del NNA dentro del contexto de los derechos humanos de diferentes maneras, algunas de las cuales pueden conducir a graves violaciones de los derechos.

Por otra parte, este MOU carecerá de las mismas normas sustantivas de derechos humanos que cinco años más tarde se omitirán—de igual manera—en el marco de la CRM. A pesar de que algunos de los principios generales de derechos humanos son retóricamente incluidos en el texto, en términos prácticos, sólo las medidas básicas de protección de logística se abordan específicamente en el MOU. Por ejemplo, la protección de la unidad familiar debe extenderse mucho más allá de evitar la separación familiar “durante la repatriación”. Del mismo modo, la protección del NNA debe implicar significativamente mucho más que la repatriación durante las horas del día.

El capítulo de este libro, capítulo 9, relativo a los NNA no acompañados en la frontera de Estados Unidos proporciona evidencia de prácticas destinadas a devolver rápidamente los NNA mexicano no acompañados, sin ser trasladado a las instalaciones de la Oficina de Reasentamiento de refugiados (ORR). Estas prácticas ponen en claro la falta de herramientas sustantivas para la protección de los derechos, y al contrario, la existencia de mecanismos que faciliten el regreso de los NNA sin tener sus derechos y necesidades, incluyendo las de protección internacional bajo la Convención de Ginebra en materia de refugiados.

2. *Acuerdos locales que implementan el MOU 2004*³⁷

Con el fin de observar las similitudes y diferencias entre los acuerdos firmados por los gobiernos locales, comparemos el acuerdo de repatriación local que usan Atlanta, Georgia y Raleigh, Carolina del Norte (este acuerdo idéntico a varios otros acuerdos locales, como la de Nuevo México) con el acuerdo local de El Paso, Texas.

Mientras los acuerdos afirman los principios básicos atestiguados en el memorando de entendimiento nacional, surgen diferencias, por ejemplo, en temas específicos, tales como el

³⁷ Los acuerdos locales están generalmente disponibles en la base de datos de la biblioteca FOIA / ICE en virtud de acuerdos de repatriación. Disponible en <http://www.ice.gov/foia/library/>.

principio de la unidad familiar. A los efectos del acuerdo local entre Georgia y Carolina del Norte la unidad de la familia contempla a los cónyuges (incluidas las parejas de hecho), hijos, hermanos (hermanos y hermanas), padres, abuelos, tías y tíos. Por el contrario, el acuerdo local de El Paso define a la familia como los cónyuges (incluidas las parejas de hecho), hijos, hermanos (hermanos y hermanas), padres y abuelos.

Un NNA envuelto en un procedimiento de repatriación en El Paso, podría encontrarse en una situación en la que el tutor de su caso podría ser un completo desconocido en lugar de una tía o un tío con el que se sentiría cómodo y protegido, simplemente porque la definición de la unidad familiar que se utiliza en El Paso. Por el contrario, el mismo NNA sometido a un procedimiento en Georgia-Carolina del Norte, el parentesco sería reconocido y el problema sería evitado. Si bien esto puede parecer menor, sus implicaciones pueden de hecho tener grandes consecuencias para el bienestar psicológico y físico del niño en cuestión. Por otro lado, el acuerdo de El Paso contiene disposiciones especiales que fortalecen los derechos humanos de los niños, exigiendo entrevistas consulares con los niños tres veces al día.

En cualquier caso, las deficiencias de los acuerdos que siguen el MOU son evidentes: los acuerdos, incluso con buenas intenciones no se pueden aplicar de manera uniforme a menos que se lleven a cabo los mecanismos para garantizar de forma homogénea los derechos de los migrantes y los niños migrantes a nivel nacional en los Estados Unidos de América. En este sentido, es fundamental tener en cuenta una vez más que ninguno de estos acuerdos locales incluyen las garantías de derechos humanos sustantivas y de procedimiento sobre la base del interés superior del niño.

3. Un enfoque de derechos humanos para los acuerdos locales en temas de protección consular y bienestar del niño

En general se observa que la mayor parte de los acuerdos locales de aplicación del MOU 2004 revelan algunas de las graves deficiencias de la cooperación internacional en relación con los derechos de los NNA en el contexto de la migración, centrándose en el mejor de los casos en algunas medidas de protección durante la repatriación. Sin embargo, se han firmado otros acuerdos que no están relacionados con cuestiones de control de la inmigración en los Estados Unidos y no han sido firmados como consecuencia del Memorando de Entendimiento 2004 se discutió anteriormente.

Se trata de acuerdos locales con Consulados específicos de México que, en cierta medida, buscan proteger los derechos de los NNA a través del involucramiento de servicios locales de protección infantil. Es importante examinar estos acuerdos, ya que, no sólo implican la protección de los derechos de los NNA en el contexto de la migración, sino también revelan qué tipo de protección se puede poner en funcionamiento cuando el enfoque de los acuerdos es una de protección en lugar de control y expulsión.

Estos acuerdos entran en el ámbito general de la protección de los NNA potenciales víctimas del delito de trata de personas. Ellos son extensiones del Acuerdo de Solución del caso Flores, de 1997. Este acuerdo surgió de una demanda colectiva presentada en nombre de Lisette Flores en la Corte Federal de Distrito para el Distrito Central de California. En conjunto con las líneas de

base establecidas en Flores, la TVPRA (2008) requiere que el control de la migración también debe respetar una línea de base mínima de los derechos humanos en el tratamiento de niños.

Una serie de MOU se han firmado entre consulados mexicanos particulares y los departamentos de servicios sociales o de bienestar infantil de algunos condados. En este sentido, su existencia refleja problemas en la regulación, ni siquiera en un nivel federal, sino más bien local, de las cuestiones relacionadas con el bienestar de los NNA. A diferencia de los acuerdos de repatriación, estos memorandos de entendimiento se extienden a cuestiones relativas a la atención y el bienestar de los NNA mientras están bajo la custodia de las instituciones de los Estados Unidos. La repatriación es un resultado posible de procedimientos para estos NNA, pero a diferencia de los acuerdos de repatriación, las autoridades locales tienen más libertad de acción para perseguir fines independientes bajo los principios específicos de derechos humanos.

Los memorandos de entendimiento incluyen principios de derechos humanos, tales como: “El compromiso con la seguridad y el bienestar de los niños mexicanos en la custodia de la Seguridad Social, la obligación de proteger los derechos de los nacionales mexicanos y sus hijos dentro de la circunscripción consular, la prevención de situaciones que puedan poner en riesgo la seguridad, la dignidad y los derechos humanos de los niños mexicanos que participan en los procesos judiciales, y el interés compartido en” protocolos y procedimientos para proporcionar y compartir información, prestar servicios y resolver problemas a nivel local sobre las cuestiones de protección de niños.³⁸

Estos MOU buscan una mayor cooperación interna y la aplicación de protocolos de bienestar infantil establecidos en el manual de servicios sociales para niños y Agencia de Servicios Familiares existentes, con la ayuda y cooperación de este personal consular mexicana en los procedimientos de repatriación. En el marco de estos procesos, el interés superior del niño juega un papel destacado en la determinación del tipo de procedimiento para aplicar. El principio de unidad familiar en estas circunstancias va mucho más allá de la división de familias entre autobuses en la repatriación, y puede ser un factor fundamental para determinar el bienestar del niño.

A pesar de sus muchas limitaciones, este tipo de memorandos de entendimiento representan una visión más acertada sobre las posibilidades de incorporar la perspectiva de derechos humanos en los acuerdos bilaterales locales entre los Estados Unidos y México. Estos avances se suceden precisamente porque estos memorandos de entendimiento no son herramientas de migración o de política de repatriación. Se dirigen a estas cuestiones sólo como parte de un contexto más amplio de bienestar infantil tanto para los nacionales y no nacionales que residen en los condados en que se han firmado.

³⁸ Estas son citas directas del memorando de entendimiento entre el condado de Orange, en California, y el Consulado de México en Santa Ana, California.

4. *Las preocupaciones acerca de los memorandos de entendimiento locales relacionadas con la protección consular y el bienestar del niño*

En todos los casos que los memorandos de entendimiento han sido firmados, invariablemente se producen en el contexto del derecho internacional a la protección consular en virtud de la Convención de Viena y la Convención Consular entre Estados Unidos y México. Este último es interpretado por el—arriba mencionado—Memorando de Entendimiento sobre Protección Consular de Estados Unidos y nacionales mexicanos, firmado en 1996.

El acuerdo incluye algunos principios y objetivos de la protección: (1) para proporcionar a un individuo detenido por las autoridades de migración sus derechos y opciones legales, incluido el derecho a ponerse en contacto con sus representantes consulares, y para facilitar la comunicación entre los representantes consulares y sus nacionales y asegurar que la notificación específica a los representantes consulares se den en casos relacionados con la detención de niños, mujeres embarazadas y personas en riesgo; (2) para permitir y facilitar que los funcionarios consulares estén presentes en todo momento en los juicios o procedimientos judiciales en relación con sus respectivos nacionales, incluidos los procedimientos relativos a niños; (3) promover la sensibilidad intercultural y el entendimiento en relación con la protección de los derechos humanos a través de los Mecanismos de Enlace Fronterizo de Inmigración y Naturalización de las Actividades de Servicios y Consular Protección y fomentar la participación de las autoridades locales en estas entidades.

Sin embargo, para todos los elementos positivos que se describen en la Convención, su aplicación en la serie de memorandos de entendimiento local de la prestación de asistencia consular tiene algunas severas limitaciones. Se trata de acuerdos locales, los mecanismos de salida para ninguna de las partes se adoptan con facilidad, y, por supuesto, están sujetas a la continuidad de las políticas y principios de la Agencia de Servicios Sociales en cuestión.

Según el informe “Familias destrozadas”, este MOU particular se cita por un trabajador del consulado como ejemplo de una relación satisfactoria entre los Servicios de Protección de NNA y el consulado: “Nosotros [el Consulado de México] tenemos un Memorando de Entendimiento, pero en realidad no dice mucho. Lo único que dice es que trabajarán juntos para intercambiar información, y eso es todo. No dice en qué medida el trabajador social tiene que tener contacto con nosotros. Este ha sido un agujero negro para nosotros”.³⁹

En el caso de estos memorandos de entendimiento, no existe una legislación nacional de control que regula la aplicación en cualquier nivel. Tampoco hay ningún requisito de que acuerdos se negociarán o serán adoptados. Muchos consulados mexicanos que no han firmado memorandos de entendimiento local y por lo tanto hay muchos de los condados de Estados Unidos en el que los NNA nacionales mexicanos no gozan de la misma protección. Sin embargo, incluso cuando las protecciones varían en cada MOU, en todos los casos los NNA están mejor protegidos en los condados donde se han formalizado los acuerdos.⁴⁰

³⁹ Race Forward: The Center for Racial Justice Innovation. (2011 November). Shattered Families: The Perilous Intersection of Immigration Enforcement and the Child Welfare System, p. 50. Disponible en <https://www.raceforward.org/research/reports/shattered-families>.

⁴⁰ Shattered Families, p. 47.

Además, la edad y otros sesgos pueden ser factores que impiden a los adolescentes indocumentados de adherirse al sistema de bienestar; también puede haber insuficiencia de fondos dentro de estos sistemas para satisfacer las necesidades de los jóvenes indocumentados. Algunas jurisdicciones limitan las protecciones Consulares explícitas contenidas en el memorando de entendimiento para privativas cuestiones en procedimientos de dependencia, mientras que otros, como el memorando de entendimiento firmado por Nuevos Servicios Sociales México abarca explícitamente los procedimientos penales de NNA. Un memorando de entendimiento, el de la Corte Juvenil en Los Ángeles, se firmó directamente por el presidente del tribunal con el Consulado de México en Los Ángeles.

Estos memorandos revelan las complejidades de un problema muy específico para la inmigración indocumentada en los Estados Unidos: la precariedad de la unidad familiar bajo un sistema en el que la custodia del niño puede ser determinada por los tribunales y un sistema que tiende a ser muy sospechoso de la capacidad e integridad de las personas indocumentadas para la crianza de los hijos. Cuando las familias se involucran con los Servicios Sociales o niños han sido retirados de la custodia de los padres y se hacen bajo la tutela del Estado o algún otro tutor, el proceso de reunificación de la familia está supeditada a la prueba con éxito su idoneidad de los padres.

Los MOU tienen diferentes grados de protección, beneficios y asistencia económica / estratégico para los padres (y en muchos casos otros miembros de la familia) que les ayudan en participar en los procedimientos relacionados con los NNA. En algunos casos, a los padres se les concede explícitamente un abogado designado por la corte para representarlos, incluso en casos de indigencia o que residen fuera del país.

En otros MOU, se ofrece asistencia a los padres en audiencias, incluso si se encuentran en México, como comunicación telefónica o videoconferencia. Algunos memorandos de entendimiento contemplan facilitar reuniones familiares en los cruces fronterizos. En algunos casos, los acuerdos contemplan los costos y dificultades en la adquisición de las traducciones de los materiales de la corte. Mientras que algunos memorandos de entendimiento contemplan expresar una preferencia a la colocación de niños bajo custodia de parientes, incluso si residen en México, otro MOU incluye explícitamente el interés de otros miembros de la familia en el caso, y otros limitan esto a los padres. En algunos casos, la notificación de los padres es requerida por el Memorando de Entendimiento y en otros es opcional.

Finalmente, cabe señalar que algunos memorandos de entendimiento no contemplan explícitamente la participación del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en los procedimientos relacionados con el niño. Otros limitan el alcance de la participación del DIF a la prestación de un estudio en el hogar socioeconómico de posibles tutores en México. Otros MOU contemplan una participación mucho más amplia y continua por el DIF en el proceso de reasignación de la custodia del niño.

IV. Los otros acuerdos regionales que impactan en la migración: libre comercio y seguridad

Hemos examinado un número de acuerdos e iniciativas bilaterales y regionales que se focalizan específicamente en migración, así como en qué medida cada uno de ellos aborda, y cómo lo hace, la cuestión de los derechos humanos de la niñez en dicho contexto. Sin embargo, en muchos capítulos de este estudio—como el escrito en capítulo uno por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados—la migración de NNA y familias en la región ha aumentado debido principalmente a la interrelación entre pobreza, discriminación, diversas formas de violencia, falta de oportunidades y la reunificación familiar. Todo ello afecta los derechos humanos más básicos de una parte considerable de la población, impactando de manera particular en los niños, niñas y adolescentes.

La realidad de la situación en América Central y México revela el contexto multidimensional, estructural en los niveles nacionales, regionales e internacionales que induce a migrar a cientos de miles de personas cada año, incluyendo a NNA en un número cada vez mayor—y a una edad cada vez más temprana. La Introducción de este libro, así como los capítulos referidos a esos países, dan cuenta de manera detallada sobre estas causas, sus modalidades y magnitud, y su impacto específico en la niñez y la adolescencia—que, a su vez, conforman un elevado porcentaje dentro de la población. Factores existentes en los países de destino, principalmente Estados Unidos, como la informalidad de ciertas áreas del mercado de trabajo o la presencia de padres de NNA dejados en el país de origen, contribuye a formar este escenario complejo y estructural.

Tal como señalábamos al inicio de este capítulo, la migración—sus motivos, modalidades, su aspecto cuantitativo, su impacto en las personas, las familias y las sociedades de origen y destino—es un fenómeno que excede el marco de los Estados-nación. Su carácter internacional y/o regional no está dado únicamente porque las personas van de un país a otro, sino precisamente porque la mayoría de los elementos que caracterizan a este fenómeno multidimensional también lo reflejan. De igual manera, las respuestas a la migración y su complejidad precisan un enfoque que, por un lado, va más allá de las capacidades e intereses de un país; y por el otro, que incluya a nivel regional los factores que subyacen a esta movilidad.

Por estos motivos, resulta importante observar en qué medida los Estados de la región han impulsado iniciativas o acuerdos que impactan de una u otra manera en la migración. El interés reside en examinar si esos convenios permite atender de manera adecuada e integral los desafíos existentes; o si, en cambio, contribuyen a profundizarlos. En particular, nos centraremos en dos tipos de acuerdos / iniciativas: las relativas a impulsar el libre comercio en la región; y aquellas diseñadas en la órbita de la seguridad nacional, regional o hemisférica.

A. Migración, niñez y tratados de libre comercio en Centro y Norte América (TLCAN y TLC-RD). El Plan Puebla-Panamá

Al examinar los vínculos entre la migración—y los derechos de los y las migrantes—y los acuerdos de libre comercio promovidos y adoptados por los países de la región, es importante observar al menos dos cuestiones: por un lado, si el contenido de dichos convenios incluye explícitamente la temática migratoria, y en tal caso, cómo lo hace. Por el otro, si entre los efectos de esos acuerdos se puede verificar un cambio en los patrones y/o las modalidades de la migración entre los Estados parte.

Los principales convenios firmados en la región son el acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN, en inglés, North American Free Trade Agreement o NAFTA), que data de 1994, y el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica más República Dominicana (TLC-RD, en inglés, the Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement o CAFTA-DR), de 2004—aunque ratificado por los Estados parte entre 2005 y 2009. De estos convenios hay algunos vínculos directos y explícitos, así como otros tácitos, con la migración y con los trabajadores migrantes, aunque acotados a determinados trabajadores. Su contenido, a su vez, tiene pocas referencias—o a veces ninguna—a las familias y a los NNA, y en particular a sus derechos.

El TLCAN tiene como principal objetivo el establecer ciertas reglas comunes sobre comercio e inversiones entre Canadá, Estados Unidos y México. La inclusión de la cuestión migratoria, y concretamente de la movilidad de personas, es no sólo muy discreta sino que está limitada a determinadas categorías de trabajadores temporales. En concreto, el capítulo 16 del TLCAN permite el tránsito transfronterizo temporal de personas de negocios en la región, pudiendo solicitar la entrada temporal de un país a otro en una de las siguientes cuatro categorías: visitantes de negocios, comerciantes e inversionistas, transferencias de personal dentro de una empresa y profesionales.

Resulta claro que el Acuerdo sólo favorece o permite la movilidad temporal de ciertos actores sociales y profesionales identificados con sectores más bien privilegiados, o al menos no con quienes se encuentran en la situación más precaria o en las escalas más bajas de los indicadores socio-económicos. Ello, junto a otros elementos, no sólo indica a quiénes busca beneficiar el TLCAN, sino que también es un dato que también incidirá—como luego veremos—en el incremento de la migración indocumentada o irregular desde México.

Quienes pueden ejercer esta movilidad temporal desde México a Estados Unidos—a través de la Visa TN—pueden a su vez beneficiar a sus cónyuges e hijos. Sin perjuicio de ello, es importante destacar que su status será de no-inmigrante, y por ende no tienen permiso para trabajar. A su vez, aunque los trabajadores migrantes son sujetos de derechos laborales de una manera general, no hay un compromiso sustantivo con su bienestar o los derechos humanos y, menos aún, con el derecho a la vida familiar y los derechos de los NNA.

Por su parte, el TLC-RD (DR-CAFTA) establece de manera explícita que ninguna disposición del Acuerdo se interpretará en el sentido de imponer obligación alguna a las Partes respecto a sus

medidas migratorias. El acuerdo no tiene ninguna disposición sobre migración y deja de lado los derechos de los trabajadores sin contemplar ninguna concesión de visados temporales.

En su origen estos acuerdos comerciales, la integración económica en una economía de libre mercado, se promocionan como una panacea: beneficiando a las economías de los países de envío y recepción en “una fuente inagotable de crecimiento económico y el bienestar social”, al tiempo que reduce los costos de los productos y mercancías generales en el que todas las partes interesadas se beneficiaron, incluyendo los propios países de origen. Sin embargo, el balance sobre el TLCAN, a 20 años de su adopción, y el TLC-RD, a 10 años, parecen indicar lo contrario, con un particular efecto en la migración regional.

Un estudio reciente sobre el impacto del TLCAN en México da cuenta de una serie de efectos nocivos en diferentes áreas sociales—muchas de ellas vinculadas a las causas estructurales de la migración, como se describe en varios capítulos de este libro. El estudio señala, entre otros, los siguientes hallazgos:⁴¹

- México ocupa el lugar 18 de 20 países de América Latina en cuanto al crecimiento del PIB real per cápita.
- Mientras que entre 1960 y 1980 el PIB de México por persona casi se duplicó, a lo largo de los 20 años de vigencia del TLCAN, ha crecido sólo un 18,6 por ciento, el cual a su vez representa aproximadamente la mitad del crecimiento obtenido en el resto de América Latina.
- La tasa de pobreza de México, de 52,3 por ciento en 2012, es casi idéntica a la tasa de pobreza de 1994, lo que implica que en 2012 haya 14,3 millones más de mexicanos que vivían por debajo del umbral de la pobreza.
- Si se recurren a las estadísticas de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), se deduce que aunque en México la pobreza se habría reducido en 8 puntos (45,1 a 37,1), el promedio de dicha caída de América Latina fue de más de dos veces y media mayor que la de México: 20 puntos porcentuales (de 46 al 26 por ciento).
- Mientras que el desempleo en México fue de 3,1% entre 1990 y 1994, llegando a un 2,2 en 2002, en la actualidad es de 5,0%.
- Entre 1991 y 2007, hubo 4,9 millones de familias de agricultores mexicanos desplazados; mientras que el trabajo estacional en las industrias de agroexportación se incrementó en cerca de 3 millones, lo que significó una pérdida neta de 1,9 millones de puestos de trabajo.

En cierto sentido, estas políticas económicas generan Estados ausentes (para amplios sectores de la sociedad, que no pueden ejercer sus derechos humanos más básicos), aunque presentes para

⁴¹ Weisbrot, M., Lefebvre, S., & Sammut, J. por Center for Economic and Policy Research. (2014, Febrero). ¿El TLCAN ayudó a México? Una valoración tras 20 años. Disponible en <http://www.cepr.net/documents/NAFTA-20-years-2014-02-ESPA%C3%91OL.pdf>.

garantizar los beneficios en favor de un sector minúsculo así como a otros actores externos. Esto ocurre cuando el empleo, los servicios sociales, la protección de la infancia, las economías rurales y de las redes familiares en la comunidad, entre otros, son socavados, precarizados, subsumidos a otros intereses. En consecuencia, como señalan Márquez Covarrubias y Delgado Wise, las “redes de protección social en salud, educación, vivienda, empleo, alimentación, servicios públicos como el suministro de agua potable, recolección de basura, la construcción de la infraestructura, el transporte público se desmantela el Estado a la vez, o poco a poco, con el fin de ceder estos bienes al capital privado y por lo tanto satisface su sed de lucro”.⁴²

Los salarios mexicanos no se elevaron para cumplir con el nivel de los salarios de los Estados Unidos y los productores simultáneamente mexicanos fueron socavados por la invasión de productos extranjeros más baratos de otras economías. El alivio monetario de las consecuencias de la crisis económica no se ofreció en los términos del acuerdo comercial, o incluso por el gobierno de México, sino que llegó en forma de remesas enviadas por los miembros de la familia que habían migrado hacia Estados Unidos, precisamente por factores estructurales que fueron profundizados por el impacto del TLCAN.

Como se adelantó, entre los resultados del TLCAN que también fueron evidenciados se encuentra el aumento de la inmigración indocumentada desde México a los Estados Unidos en los años posteriores a la ratificación del acuerdo. En este sentido, se ha afirmado que “a juzgar por los resultados, México terminó exportando no solo más bienes, sino también más personas. En 1990, unos años antes de que entrara en vigor el TLCAN, se estimaba que había en Estados Unidos alrededor de 4.4 millones de personas nacidas en México. Para 2011, el número de personas en Estados Unidos nacidas en México superaba los 11.7 millones . . . hubo un crecimiento de más de 150% en poco más de dos décadas . . . la promesa de reducir la migración también ha quedado lejos de cumplirse”.⁴³

Al respecto, se ha afirmado que si el TLCAN hubiese tenido éxito restableciendo la tasa de crecimiento de México en los años anteriores a 1980 México hoy sería un país de ingresos relativamente altos. Ello habría cambiado significativamente el escenario migratorio de la región, ya que serían relativamente pocos los mexicanos que tratarían de cruzar la frontera hacia Estados Unidos.

En este contexto, y si bien sería necesario profundizar el análisis del impacto específico sobre los NNA, puede sostenerse que en este contexto en el que la migración creció exponencialmente en estas últimas dos décadas, la niñez y la adolescencia se vio afectada de diversas formas. Por un lado, debido al creciente número de jóvenes y adultos mexicanos que migraron dejando a sus niños en el país de origen. Por el otro, porque el incremento de NNA mexicanos que han migrado hacia EEUU en los últimos años está vinculado con la reunificación con los padres, el escenario de privación de derechos y oportunidades y las diversas formas de violencia de la que son víctimas de manera creciente año tras año.

⁴² Márquez Covarrubias, H. y Delgado Wise, R. (2011). Una perspectiva del sur sobre capital global, migración forzada y desarrollo alternativo. *Migración y Desarrollo*, 9(16), 18. Disponible en <http://redalyc.org/articulo.oa?id=66021591001>.

⁴³ Esquivel, G. (2014, Diciembre). El TLCAN: 20 años de claroscuros. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 14 (2). Disponible en <http://revistafal.com/el-tlcan-20-anos-de-claroscuros-2/>.

los tratados de libre comercio y la necesidad y voluntad de profundizar su implementación; por otro lado, la invocación retórica de abordar el tema migratorio contemplando sus causas y asegurando los derechos de los y las migrantes; y finalmente, la vinculación entre este proceso y las iniciativas regionales en materia de seguridad pública, seguridad regional y lucha contra el crimen organizado.⁴⁸

En buena medida, al observar los puntos más salientes de la Declaración en lo que hace a temas migratorios—atención a las causas y respeto a derechos, promover una migración ordenada y segura, y lucha contra la trata y el tráfico—se evidencia un programa, un enfoque y unas prioridades que están en línea con el análisis que efectuamos acerca de la CRM. Es decir, a una mirada centrada en la regulación de los flujos a través de dispositivos de control fronterizo y en los territorios de tránsito; la asociación de la trata y el tráfico de personas como el único factor que conduciría a los riesgos de la migración; y la vinculación entre migración y seguridad, pero no desde el punto de vista de la seguridad de las personas (antes, durante o después de migrar) sino más bien desde una visión de seguridad pública sesgada que, como ya se señaló, busca proteger los intereses y privilegios de ciertos actores sociales, políticos y económicos. Sobre este último punto veremos a continuación una serie de iniciativas regionales dirigidas a reforzar objetivos securitarios en la región.

B. Acuerdos regionales sobre seguridad

Tal como hemos descrito, los convenios en el ámbito migratorio y en el plano comercial no están dirigidos a enfrentar esos retos y garantizar derechos y condiciones de vida dignas a la población, en particular a NNA. En igual sentido, una serie de acuerdos e iniciativas bilaterales y regionales en materia de seguridad, han contribuido a profundizar el contexto de amenazas a los derechos, a la vida y la integridad física que afecta cada vez a más NNA en sus países de origen y, en caso que migren, a lo largo del tránsito, así como en caso que sean retornados debido a su status migratorio irregular. Los vínculos entre migración y seguridad nacional, presentes en la mayoría de los países americanos desde hace varias décadas, fueron complementándose progresivamente con iniciativas regionales sobre seguridad que asociaron la movilidad de personas en la región con una serie de delitos como el terrorismo, el tráfico de drogas, el lavado de dinero y la trata de personas.

Esta tendencia cobra un impulso especial a partir del 11 de septiembre de 2001, tal como lo han destacado varios especialistas.⁴⁹ Al respecto, Campos subraya que los “actos terroristas de septiembre de 2001 determinaron la definición de una política de seguridad fronteriza por parte de Estados Unidos que ha influido en la relación con México, porque aumentaron particularmente las medidas de seguridad en los principales cruces fronterizos. Tres han sido las

⁴⁸ Sandoval, Planes geoestratégicos.

⁴⁹ Véase Artola, J. (2006). Las relaciones entre migración y seguridad y su impacto en los flujos migratorios en México. En González Gutiérrez, C. (Coord.), *Relaciones Estado-díspora: la perspectiva de América Latina y el Caribe, Tomo II* (pp. 191-213). Ciudad de México: Porrúa. Disponible en http://estudiosdeldesarrollo.net/coleccion_america_latina/relaciones-estado2/RelacionesEstado2_6lasrelaciones.pdf. Véase también Benitez Manaut, R. (2011). México, Centroamérica y Estados Unidos: migración y seguridad (en lo sucesivo “México, Centroamérica y Estados Unidos”). En Amigjo Canto, N. (Ed.), *Migración y seguridad: nuevo desafío en México* (pp. 172-92). Ciudad de México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. Disponible en <http://www.seguridadcondemocracia.org/mys/cap10.pdf>.

propuestas fundamentales: la Iniciativa de la Sociedad para la Prosperidad (2002); la Alianza para la Seguridad y Prosperidad en América del Norte (ASPAN) (2005); y la Iniciativa Mérida (2007)”.⁵⁰

Por otra parte, EEUU promovió a escala regional (OEA) y subregional (Norteamérica y Centro América) una serie de iniciativas que fueron asociando de manera cada vez más estrecha el tema migratorio con diversas problemáticas en materia de seguridad. Una de ellas consistió en el acuerdo bilateral entre México y EEUU sobre “fronteras inteligentes” (*Smart Border Agreements*), de marzo de 2002, que también incluían uno entre Estados Unidos y Canadá. Asimismo, los presidentes de México, Canadá y Estados Unidos firmaron en 2005 la Alianza para la Prosperidad y la Seguridad de América del Norte (ASPAN).

Desde 2001 hasta la actualidad, la vinculación entre migración y seguridad en la región se ha ido reafirmando y profundizando a través de estas y otras iniciativas: algunas han estado directamente dirigidas al reforzamiento del control de algunas fronteras, en especial las que separan México de Estados Unidos y de Guatemala, así como el control migratorio hacia adentro de los territorios. Incluso recientemente, en el contexto del incremento de la migración de NNA no acompañados, algunas de las decisiones consensuadas entre los gobiernos han consistido en una mayor militarización de las fronteras en Mesoamérica, tal como se detalla en los capítulos 2 y 6 sobre Honduras y sobre la frontera sur de México, con el apoyo económico de los Estados Unidos.

Otras iniciativas, presentadas como políticas bilaterales o regionales para el combate de ciertos delitos de carácter transnacional, han contribuido también al reforzamiento del control de la movilidad generando al menos tres efectos que se han profundizado desde entonces: por un lado, la formalización legislativa e institucional—en especial, en México y EEUU—de la política migratoria como una cuestión de seguridad nacional y regional; por otro lado, la criminalización de la migración irregular, al incluir y asociar a incorrectamente—aunque no azarosamente—este fenómeno multidimensional generado por una serie de causas estructurales, con una serie de delitos de gravedad. Y finalmente, la combinación de este enfoque securitario a nivel nacional, bilateral y regional, constituye un elemento relevante entre las causas que han creado y/o profundizado año tras año las condiciones que llevan a migrar a miles de NNA, y han elevado los niveles de vulnerabilidad en que se realiza ese proceso migratorio.

La Iniciativa Mérida, iniciada en 2008, es uno de los principales ejemplos de cooperación regional que vincula seguridad, delitos internacionales y migración. La iniciativa se describe un esquema de cooperación y asistencia internacional diseñado con el fin de combatir el narcotráfico, la delincuencia organizada transnacional y el blanqueo de dinero. Tal como lo explica Benítez Manaut, esta Iniciativa tiene cuatro objetivos estratégicos: (1) fortalecer todos los organismos que integran el sistema de seguridad del Estado mexicano (fuerzas armadas, Policía Federal, organismos de inteligencia); (2) reforzar el control de la frontera México-

⁵⁰ Ramos, J. M. (2011, Marzo). Gestión de la seguridad en la frontera norte e Iniciativa Mérida: antecedentes y desafíos, p. 81. En Amigjo Canto, N. (Ed.), *Migración y seguridad: nuevo desafío en México* (pp. 73-90). Ciudad de México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. Disponible en <http://www.seguridadcondemocracia.org/mys/cap4.pdf>.

Estados Unidos a través de la tecnología; (3) mejorar la capacidad de los sistemas de justicia penal; y (4) controlar las actividades de las pandillas asociadas al tráfico de drogas.⁵¹

En palabras de Caballeros, el Plan Mérida constituyó un esfuerzo de la anterior y la actual administración estadounidense en materia de seguridad estratégica, en tanto pieza clave en la relación de Estados Unidos con México y América Central. Caracterizado como un nuevo paradigma regional en materia de seguridad, el Plan Mérida “pone de manifiesto la relación estratégica entre narcotráfico y crimen organizado, denominado desde el norte como tráfico de personas, en un contexto determinado por los cierres fronterizos, muros, xenofobia y persecución a lo largo y ancho del corredor migratorio sur norte (Centro América y México)”.⁵²

En el informe preliminar del Comité de Relaciones Exteriores para la Iniciativa Mérida preparado para el Congreso de los Estados Unidos en 2007 titulado “armas, drogas y amigos”,⁵³ la cuestión de los niños y los jóvenes en América Central aparece de forma explícita en relación con los delitos violentos y la falta de oportunidades económicas. El ejemplo dado en el informe es el de los niños guatemaltecos se involucren en la actividad relacionada con las pandillas de tan sólo ocho años de edad. Estos niños se describen en el informe como “jóvenes en riesgo”.⁵⁴

A partir de 2010, las iniciativas sobre seguridad para Centroamérica en el marco de la Iniciativa Mérida fueron concentradas en un plan separado conocido como la Iniciativa de Seguridad de América Central Regional (CARSI). Al igual que la Iniciativa Mérida, CARSI tiene como propósito detener el flujo de drogas, armas y dinero generado por la venta de drogas, y hacer frente a las pandillas y otras organizaciones delictivas. En palabras del Departamento de Estado de Estados Unidos, el objetivo de CARSI es “producir una región más segura donde las organizaciones delictivas ya no tengan el poder de desestabilizar a los gobiernos o de amenazar la seguridad pública, así como impedir la entrada y propagación de drogas ilícitas, violencia y amenazas transnacionales a los países de la región y a Estados Unidos”.⁵⁵

Desde el año 2008 la financiación de Estados Unidos en Centroamérica en el contexto de CARSI se ha estimado en 803,6 millones.⁵⁶ Según el Departamento de Estado, los fondos destinados están dirigidos, entre otros objetivos, a la “asistencia a las fuerzas del orden público y fuerzas de seguridad para hacer frente a los narcóticos y el tráfico de armas, las pandillas, la delincuencia

⁵¹ Benítez Manaut, México, Centroamérica y Estados Unidos, p. 189.

⁵² Caballeros, A. (2009, Junio). Migración y seguridad: una relación perversa (en lo sucesivo “Migración y seguridad”). *Serie Insyde en la Sociedad Civil*, 17. Disponible en <http://torresllamas.com/insyde/wp-content/uploads/2013/08/17.pdf>.

⁵³ Senado de Estados Unidos, Comisión de Relaciones Exteriores, The Merida Initiative: “Guns, Drugs and Friends”: A Report to Members of the Committee on Foreign Relations, S. Doc. No. 110-35 (1st Sess. 2007). Disponible en <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CPRT-110SPRT39644/pdf/CPRT-110SPRT39644.pdf>.

⁵⁴ Senado de Estados Unidos, Comisión de Relaciones Exteriores, The Merida Initiative: “Guns, Drugs and Friends”: A Report to Members of the Committee on Foreign Relations, S. Doc. No. 110-35 (1st Sess. 2007). Disponible en <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CPRT-110SPRT39644/pdf/CPRT-110SPRT39644.pdf>.

⁵⁵ Véase Departamento de Estado de Estados Unidos. (2011, 14 de marzo). Initiative Regional de Seguridad para América Central (CARSI): Una alianza solidaria. Disponible en <http://www.state.gov/documents/organization/179055.pdf>.

⁵⁶ Eguizábal, C. (2014, Octubre). La Iniciativa Regional de Seguridad para América Central: Pieza clave de la asistencia de Estados Unidos a El Salvador en materia de seguridad, pero no la única. Disponible en http://www.wilsoncenter.org/publication/CARSI-El_Salvador_Cristina_Eguizabal.

organizada, las deficiencias de seguridad las fronteras, así como para desbaratar la infraestructura criminal”.⁵⁷

Esta clase de iniciativas ha tenido impactos sin dudas limitados en cuanto a los objetivos planteados. Los datos reunidos y analizados en los capítulos 2-4 de este libro sobre Honduras, Guatemala y El Salvador, dan cuenta sobradamente de ello. A estas limitaciones en las medidas que están dirigidas específicamente a cuestiones de índole securitaria, se debe agregar el impacto de estas iniciativas en la población en general. Nos estamos refiriendo al incremento de la militarización en los países de origen—las comunidades, los barrios—así como a lo largo de toda la ruta migratoria. Ello no es cuestionado solamente por la ausencia de una mirada más integral, sino también por la misma participación de las fuerzas de seguridad en las redes del crimen organizado, o incluso, como sucede en Honduras, en tanto responsable de la violencia institucional que impacta especialmente en NNA en situación de vulnerabilidad.

Esta situación debe interpretarse conjuntamente con lo que señalamos en relación con los tratados de libre comercio y políticas similares a nivel nacional que afectan las condiciones de vida. En este contexto, como destaca Abrego (2014), la implementación combinada del TLC-RD y la iniciativa CARSI han aún más a los adolescentes y jóvenes hacia las pandillas como única opción de supervivencia, lo cual a su vez deriva en que la migración sea cada vez más una alternativa, tanto para adultos como, de manera creciente, para NNA.

El nivel de violencia, exclusión social y vulnerabilidad de los NNA se agudiza cuando las fuerzas de seguridad militarizadas son llevadas para contener la violencia dentro de las comunidades. En estos casos, las comunidades están, literalmente, convirtiéndose en campos de batalla en el que las guerras se juegan entre la actividad criminal y las fuerzas de seguridad. En este contexto, los acuerdos de seguridad que institucionalizan o fortalecen la presencia policial y militar dentro de estos países contribuyen al crecimiento del espiral de violencia.

Antes que a brindar protección a la población local, los acuerdos regionales sobre seguridad se dirigen a consolidar o ampliar las brechas sociales existentes en cada país y las asimetrías entre ellos; a prevenir o contener la reacción ante esa situación—como puede ser la migración en búsqueda de oportunidades o escapando de la violencia—o incluso a proteger las inversiones económicas extranjeras u otros intereses económicos y políticos afines. Por estas razones, los tratados y acuerdos de seguridad firmados en forma aislada, sin tener el carácter complejo y frágil de las sociedades y comunidades en las que se implementan pueden causar mayores daños crecientes niveles de violencia sin resolver las causas subyacentes.

Asimismo, estas iniciativas han contribuido a aumentar los peligros para los NNA migrantes durante el tránsito, en tanto tienen que recurrir cada vez más a rutas más peligrosas y con costos más altos (monetarios y humanos). Por ejemplo, los y las migrantes centroamericanos que antes viajaban la frontera relativamente segura de Chiapas en México, debido al aumento de patrullaje y vigilancia destinada a disuadir el tráfico de drogas, ahora los migrantes se desplazan en territorios cada vez más peligrosas, como el norte de Chiapas, Tabasco y Campeche. Las violaciones de los derechos humanos de los migrantes han aumentado así como la vulnerabilidad

⁵⁷ Véase Departamento de Estado de Estados Unidos. (2011, Marzo). Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI): Una alianza solidaria. Disponible en <http://www.state.gov/documents/organization/179055.pdf>.

de los niños y adolescentes migrantes se ha agudizado como consecuencia del mayor enfoque en la seguridad y los controles fronterizos.

A mayor control migratorio los riesgos se elevan considerablemente. Se ha constatado repetidamente la intrínseca relación entre el incremento de los controles migratorios y el de los accidentes y/o abusos, así como la vulnerabilidad a delitos cometidos por terceros (en particular, en México). El discurso que criminaliza tanto a la migración como a los migrantes, provoca que estos grupos de población en movimiento se conviertan en blanco fácil para personas e instituciones que, al verlos “desnudos de derechos” bajo el amparo de la impunidad, el anonimato y la ausencia de mecanismos para acceder a la justicia.⁵⁸ Esto está en buena medida legitimado por políticas nacionales, bilaterales y regionales que despojan a los NNA migrantes de derechos básicos, vinculando migración e inseguridad y por ende respondiendo desde una perspectiva estrecha y equivocada.

V. Reflexiones finales

En este capítulo examinamos diferentes acuerdos celebrados entre los países de la región—multilaterales y bilaterales—que se vinculan o impactan directa o indirectamente en la migración. El común denominador entre ellos—incluyendo los relacionados específicamente a la migración—es la lamentable falta de atención al bienestar y las necesidades de los NNA migrantes y otras categorías de niños afectados por la migración, especialmente desde una perspectiva de derechos humanos. La ausencia de compromisos serios y firmes revela la persistencia de muchos obstáculos, vinculados a factores económicos y securitarios (y por ende, políticos), que continúan siendo prioritarios para los Estados de la región.

El resto de los capítulos de este libro evidencia ampliamente las deficiencias a nivel local y nacional en materia de derechos humanos de la niñez en el contexto de la migración, incluyendo el incumplimiento de aquellos acuerdos que fijan compromisos básicos en torno a la repatriación de NNA. Es decir, que no sólo estas iniciativas carecen de estándares claves de derechos humanos y mecanismos concretos para su efectiva protección, sino que su implementación revela que hasta los aspectos logísticos relativos al retorno de NNA no son respetadas.

Estas falencias a nivel nacional se ven complementadas por las iniciativas bilaterales y regionales. Los acuerdos y planes que han promovido los países de la región son débiles e incompletos en términos de derechos de NNA, o incluso contradictorios con las obligaciones de derechos humanos que surgen del marco jurídico nacional e internacional vigente en cada país. Los acuerdos bilaterales y regionales entre los países de América Central y América del Norte fallan en ocuparse suficiente y adecuadamente de la temática de niñez migrante y de otra categoría de niños afectados por la migración, o mejor dicho, en proteger, respetar y garantizar sus derechos.

Las recientes iniciativas sobre migración firmados en el contexto del marco de trabajo de la CRM han ido enfocándose progresivamente en la problemática de la niñez, en particular de NNA no acompañados. Sin embargo, al hecho de dejar afuera otras categorías de NNA afectados por

⁵⁸ Caballeros, Migración y seguridad.

la migración, debe agregarse que esas iniciativas no están dirigidas prioritariamente a garantizar la protección de estos NNA y asegurar sus derechos en el corto y largo plazo.

Cuando los acuerdos generales sobre migración incluyen el tema de los niños en contexto de migración, esta referencia es simplemente superficial, y los NNA no son percibidos como sujetos en estos acuerdos. Su presencia en los acuerdos es simplemente incidental, en tanto “apéndices” de sus familias. Por otra parte, los lineamientos regionales y los acuerdos bilaterales que sí se refieren exclusivamente a NNA (no acompañados), se limitan a cuestiones prácticas y logísticas dirigidas a asegurar su repatriación al país de origen.

Mientras que diversos acuerdos y directrices han ido incluyendo progresivamente un lenguaje de derechos humanos, y concretamente de derechos del niño, dicha inclusión ha sido mayormente retórica. Los dispositivos de índole operativa están enfocadas casi exclusivamente en la repatriación, pese a que un adecuado enfoque de derechos—que busque realizar los principios allí mencionados—habría llevado a otra clase de procedimientos. Nos referimos, por ejemplo, a la Determinación del Interés Superior del Niño, y a las garantías procesales (tutor, asistencia jurídica, etc.) que se deben asegurar en cada procedimiento (migratorio, de asilo, de protección de NNA) en los cuales estén en juego los derechos de los niños y niñas.

Otro conjunto de acuerdos firmados por varios consulados mexicanos y agencias locales de bienestar de infancia en los Estados Unidos incluyen una aproximación más amplia apuntando a la protección del bienestar de los niños mexicanos. Sin embargo, las limitaciones de fondo que presenta el MOU a nivel nacional celebrado entre EEUU y México, así como las prioridades de las políticas migratorias de ambos, suponen un obstáculo severo para que los acuerdos locales más integrales puedan constituir herramientas de protección adecuada y eficaz de los derechos de los NNA migrantes.

Estos problemas están aún más exacerbados por el hecho que no sólo los acuerdos específicos sobre migración han fallado en tratar adecuadamente la situación. Los acuerdos comerciales regionales y una agenda económica regional más amplia no tienen en consideración los contextos sociales, políticos y económicos en los cuales son implementados y los impactos a corto y largo plazo en la vida de los niños y sus familias afectadas por estos acuerdos. Al contrario, la instalación del modelo de globalización neoliberal en la región no ha hecho otra cosa que ampliar la brecha entre los países. En efecto, acuerdos como el TLCAN, el TLC-RD o el PPP, contribuyen a dar forma a condiciones de vulnerabilidad que determinan las migraciones en la región, incluyendo el número creciente de NNA solos o acompañados.

Además, el creciente nivel de la variedad de formas de violencia en esos países es también explicado, por un lado, por este contexto de empobrecimiento de las condiciones de vida, la creciente corrupción, inestabilidad, y las instituciones democráticas débiles, la falta de transparencia y los mecanismos de responsabilidad, así como también las serias limitaciones para acceder a la justicia por parte de las víctimas y otros abusos de derechos humanos.

Por el otro, los acuerdos bilaterales y regionales y las iniciativas en el tema de seguridad (nacional, regional y del hemisferio) han contribuido considerablemente a un contexto en el cual las personas migrantes (adultos, niños, familias) se han convertido progresivamente en víctimas

de violencia y amenazas. Las iniciativas regionales en materia de seguridad, en conjunto con las políticas migratorias crecientemente securitarias, pueden ser incluidas sin dudas entre los factores que impactan el nivel de vulnerabilidad de la migración en diferentes maneras, como la reducción de los canales para la migración regular, el fortalecimiento de los controles de frontera, incluyendo la militarización y, en este contexto, el refuerzo de las redes de crimen organizado a través de la región.

Por lo tanto, mientras las iniciativas bilaterales y regionales han contribuido no sólo a enraizar las causas que han llevado a la migración en la región, sino también al incremento de la vulnerabilidad de esos migrantes, en especial a los niños, huyendo de sus países en condiciones extremadamente duras. Los diálogos y acuerdos que estos mismos países han estado desarrollando en el tema de la migración particularmente relacionada a NNA, está muy lejos de dirigirse a temas cruciales como las causas estructurales de base y asegurar sus derechos humanos.

Pese a que últimamente ha aumentado la voz de preocupación de los gobiernos y otros actores con relación al incremento de la migración de NNA y su situación de vulnerabilidad, las declaraciones no han llevado a una medida concreta que garantice sus derechos de una manera amplia e integral. Al contrario, alguno de los acuerdos han fortalecido los mecanismos que buscan satisfacer los objetivos de control migratorio, los cuales, como hemos visto en éste y otros capítulos del libro, profundizan la vulnerabilidad de los NNA y pueden contribuir a incrementar los riesgos y la violencia en origen y el tránsito. También ponen en evidencia las serias limitaciones de las iniciativas nacionales, bilaterales y regionales que priorizan la repatriación como solución simplista un fenómeno complejo, multidimensional, estructural y, sin dudas, regional.

Todas las recomendaciones están incluidas al final de este libro. Para ver la versión completa de las recomendaciones, puede consultar <http://cgrs.uchastings.edu/Ninez-Migracion-DerechosHumanos>.

Recomendaciones

Estas recomendaciones se derivan de la investigación realizada durante 2013 y 2014 por diversas instituciones sociales y académicas acerca del tratamiento de los niños, niñas y adolescentes (NNA) de Honduras, El Salvador, Guatemala, Estados Unidos y México en el contexto de la migración—ya sea la migración de los NNA y/o de sus padres.

De manera específica, estas recomendaciones están basadas en el análisis de las siguientes fuentes: entrevistas con los NNA en los cinco países, así como con sus padres y con diversos actores sociales y políticos claves en toda la región; documentos producidos por organismos gubernamentales, centros de investigación, agencias internacionales especializadas y organizaciones de la sociedad civil; recomendaciones elaboradas por mecanismos internacionales de derechos humanos; estadísticas recogidas por gobiernos y otras instituciones no gubernamentales; y, entre otras, las normativas vigentes a nivel local, nacional, bilateral, regional y global.

Esta iniciativa ha sido coordinada por el Género y Refugiados de la Facultad de Derecho de la Universidad de California Hastings (CGRS) y el Centro de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (CDHUNLa), y ha contado con la participación de las siguientes instituciones: Casa Alianza (Honduras), la Universidad Centroamericana “Jose Simeon Cañas” (El Salvador), Pastoral de la Movilidad Humana y Asociación Pop No’j (Guatemala); Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova y el Programa de Defensa Binacional (México); y Kids in Need of Defense (KIND) y Women’s Refugee Commission (Estados Unidos). Este proyecto fue posible gracias a los apoyos recibidos por parte de la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur y la Fundación Ford.

I. Recomendaciones a nivel regional y bilateral

II. Recomendaciones a los países de origen, tránsito y destino

III. Recomendaciones a cada país

A. Honduras

B. El Salvador

C. Guatemala

D. México

E. Estados Unidos

I. Recomendaciones a nivel regional y bilateral

A. *Se recomienda a El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras y México la elaboración e implementación, sin dilación alguna, de un Plan Integral y Regional sobre Niñez, Migraciones, Derechos Humanos y Desarrollo Humano que incluya, entre otros, los siguientes compromisos:*

1. Abordar de manera articulada las causas estructurales de la migración de NNA y familias, a través de planes y programas coordinados que aseguren:
 - a. El derecho al desarrollo adecuado e integral de los niños niñas y adolescentes en sus comunidades de origen, como garantía del derecho a no migrar.
 - b. El derecho a la vida familiar, garantizando el derecho de los NNA a que sus padres o tutores, con la cooperación del Estado, les garanticen el desarrollo físico, psíquico, emocional y espiritual.
 - c. La reducción progresiva de las diferentes formas de violencia que afectan a la sociedad en general y la niñez en particular, así como de la impunidad y la corrupción asociada a la violencia.
 - d. La prevención y sanción de la violencia de género contra mujeres y niñas, garantizando la protección adecuada de sus víctimas, incluyendo el acceso a la justicia.
 - e. La eliminación de toda forma de discriminación —directa e indirecta— contra los pueblos indígenas en las condiciones de ejercicio y pleno respeto a su diversidad étnico-cultural y sus derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos.
 - f. La promoción de una política incluyente de la diversidad en lo relativo a la orientación e identidad sexual de los niños, niñas y adolescentes.
2. Incluir medidas de corto, mediano y largo plazo, así como metas periódicas que permitan acreditar/evaluar los niveles de cumplimiento del Plan Regional.
3. La producción de información cuantitativa y cualitativa sobre los NNA y sus familias, como mecanismo de diseño, implementación y evaluación de los programas y acciones que integren el Plan, así como para garantizar la transparencia y el acceso a información por parte de la sociedad civil y la población en general.
4. Garantizar la participación de la sociedad civil y agencias internacionales especializadas—en derechos humanos, migración y/o asilo—en el diseño, implementación y evaluación periódica del Plan Regional.
5. Asegurar la participación de organismos públicos de derechos humanos, autónomos e independientes.

B. *Estos Estados deberían elaborar un acuerdo regional vinculante (bien en el marco de este Plan Regional o en el de la Conferencia Regional sobre Migración) para el respecto, protección y garantía de los derechos de NNA migrantes e hijos de migrantes en el contexto de la migración en la región. El acuerdo debería incluir, entre otros aspectos:*

1. La creación por parte de cada Estado de un Procedimiento de Determinación del Interés Superior del Niño, que asegure en cada caso la adopción de medidas de protección inmediata y la búsqueda de soluciones duraderas desde una perspectiva de derechos humanos, derecho humanitario y derecho internacional de las personas refugiadas.
 2. El deber de revisar de manera exhaustiva su legislación, sus programas y prácticas, a fin de adecuarla plenamente a los tratados, principios y estándares en materia de derechos humanos de NNA, derecho humanitario y derecho internacional de refugiados.
 3. El compromiso de asegurar que su marco normativo y las prácticas que lo implementan, garantizan el principio de primacía de la protección integral de la infancia y su interés superior, por sobre los objetivos en materia de control migratorio y sanción de la migración irregular.
 4. El pleno reconocimiento del derecho a ser oído y a la participación de los NNA en procedimientos migratorios y/o de asilo que los afecten de manera directa e indirecta, asegurando todas las garantías del debido proceso, incluyendo el derecho a la asistencia jurídica gratuita.
 5. Las garantías de debido proceso a los NNA no acompañados, incluyendo el derecho a la asistencia jurídica gratuita y a un tutor.
 6. El deber de promover y facilitar la reunificación familiar de NNA junto a sus padres en el país de destino, a través de mecanismos amplios, transparentes, breves, con seguridad jurídica y no discriminatorios.
 7. La obligación de facilitar el acceso a la regularización migratoria de NNA no acompañados y sus familias, en los países de destino a través de procedimientos accesibles, transparentes y no discriminatorios, en tanto medida de inclusión social, desarrollo humano y reducción de la vulnerabilidad de NNA migrantes.
 8. Un mecanismo independiente de supervisión de su cumplimiento progresivo por parte de los Estados.
 9. La participación de la sociedad civil en la discusión del Acuerdo y su implementación.
- C. *Los Estados deben revisar y reformular los Acuerdos Bilaterales existentes—en particular los relativos a la devolución y repatriación de NNA—a fin de adecuar su contenido a las obligaciones internacionales aplicables y los derechos y garantías reconocidas a todos los NNA en su legislación. El interés superior del niño, el derecho al desarrollo, la no discriminación y las garantías de debido proceso deben constituir las directrices centrales que guíen el contenido y la implementación de estos acuerdos.*

II. Recomendaciones a países de origen, tránsito y/o destino

Nota: si bien las siguientes recomendaciones están divididas en países de origen, tránsito y destino, es importante resaltar que tanto Guatemala, como Honduras, El Salvador y México poseen al mismo tiempo las tres condiciones, sin perjuicio de la función determinante que tiene México como país de tránsito y Estados Unidos como país de destino.

A. Países de origen

1. Introducir de manera transversal el tema de la migración en los planes nacionales de desarrollo humano, que garanticen una perspectiva integral de derechos humanos y seguridad humana, así como la coordinación interinstitucional y de políticas públicas (niñez, educación, salud, empleo, seguridad ciudadana, protección social, equidad de género, interculturalidad, entre otras).
2. Fortalecer y en su caso crear las instituciones encargadas de la protección integral de la niñez y la adolescencia como órgano a cargo de asegurar todos los derechos humanos de NNA de manera integral y prevenir la migración forzada.
3. Diseñar e implementar políticas públicas dirigidas a prevenir y sancionar la violencia contra NNA, asegurar el acceso de los NNA a la administración de justicia como sujetos de derecho, y garantizar la seguridad ciudadana, incluyendo el fortalecimiento de la participación y organización comunitaria en esta materia.
4. Fortalecer las políticas sobre prevención de la violencia de género y la atención integral de sus víctimas, incluyendo el acceso a la justicia y la lucha contra la impunidad y la corrupción.
5. Garantizar legislativamente e implementar políticas de prevención de la violencia doméstica en contra de NNA prohibiendo en forma absoluta todo tipo de castigo físico en su hogar como en las instituciones educativas y de otra índole.
6. Garantizar el derecho a migrar: los países de origen no deben impedir ni intentar impedir que alguien salga de su país con el objetivo de migrar a otro país de la región, y no debe sancionar a los NNA o a las familias de los NNA después de su repatriación.
7. Promover acciones a nivel bilateral y regional dirigidas a facilitar la migración regular, particularmente aquellas basadas en la reunificación familiar entre NNA y los padres que residen en un país de destino.
8. Elaborar e implementar programas destinados a asegurar un retorno adecuado y sostenible de NNA migrantes—en caso que sea en su interés superior—desde un enfoque de derechos humanos, que contemple, entre otros aspectos, programas de reintegración social, familiar, educativa, o laboral—si corresponde según la edad—sin discriminación alguna, así como mecanismos de prevención y protección contra toda forma de violencia, y apoyo psico-social cuando fuera necesario.
9. Diseñar una política de *protección consular* a NNA migrantes e hijos de migrantes, a fin de asegurar la protección de sus derechos humanos en los países de destino, particularmente en el marco de procedimientos migratorios que pudieran afectar de manera directa e indirecta sus derechos, con las siguientes indicaciones:

- a. En el marco de un Procedimiento DIS, brindar información fiable—a través de una articulación adecuada con los organismos de protección de la niñez en el país de origen—a fin de contribuir a una adecuada determinación del interés superior por parte de las autoridades competentes del país de destino.
- b. Brindar información jurídica a los NNA migrantes y sus familias, en particular acerca de sus derechos en el marco de procedimientos migratorios y de determinación y/o evaluación del interés superior del niño, así como sobre los servicios jurídicos gratuitos disponibles—públicos y de la sociedad civil.
- c. Supervisar que la devolución de un NNA a su país de origen sea únicamente una medida de protección con base en el interés superior del niño, y no la respuesta a una irregularidad migratoria del niño, niña o sus familiares.
- d. Contribuir a la protección de la unidad familiar de NNA con sus padres migrantes en los países de destino, instando a los países de destino a facilitar la regularización migratoria y abstenerse de medidas que impliquen la separación familiar en perjuicio del interés superior del niño o niña.

B. Países de tránsito y destino

1. Asegurar la aplicación prioritaria del marco normativo de niñez y el interés superior de NNA por sobre el marco normativo migratorio.
2. Garantizar la respuesta prioritaria de las instituciones de infancia en relación con la niñez migrante, para la protección de sus derechos, por sobre la intervención de las instituciones encargadas del control migratorio.
3. Implementar mecanismos y protocolos de coordinación y articulación interinstitucional entre las autoridades migratorias y los órganos encargados de la protección de la niñez para una respuesta integral al fenómeno de la niñez migrante sobre la base de los principios y estándares de derechos humanos aplicables.
4. Establecer los protocolos adecuados y la debida formación a los organismos de control fronterizo a fin de asegurar la admisión al territorio a NNA no acompañados, y su comunicación y canalización inmediata a las autoridades de infancia.
5. Diseñar e implementar un procedimiento de determinación de interés superior interinstitucional para todos los casos de NNA no acompañados, y garantizar una evaluación del interés superior del niño/a en todo procedimiento migratorio cuya resolución pudiera afectar los derechos de NNA, incluyendo en casos que pudieran derivar en la deportación de sus padres.
6. Garantizar la plena vigencia de los derechos civiles, económicos, culturales y sociales para los NNA migrantes en condiciones de igualdad con los/as nacionales, sin perjuicio de su condición migratoria y/o la de sus padres.
7. Asegurar, sin excepción, la plena aplicación del principio de no devolución, teniendo en cuenta también las condiciones socioeconómicas en el país y

- comunidad de origen, al momento de evaluar—como posible solución duradera— el retorno al país de origen de NNA migrantes y solicitantes de asilo.
8. Garantizar en la legislación y en la práctica la plena vigencia del principio de no detención de NNA y familias en razón de su condición migratoria y/o de sus padres, bajo ninguna circunstancia (ni como sanción, ni como medida cautelar, ni en razón de que su familia también está privada de libertad).
 9. Asegurar medidas de custodia alternativas a la privación de la libertad para NNA no acompañados y familias migrantes y solicitantes de asilo, a cargo de instituciones públicas especializadas en la protección de la niñez, en el marco de procedimientos destinados a identificar medidas de protección de corto y/o largo plazo—según corresponda.
 10. Garantizar, en el marco de cualquier procedimiento que pudiera afectar derechos de NNA migrantes e hijos de migrantes, una evaluación individual así como el derecho a ser oído, en a través de procesos sensitivos a la niñez y que tengan en consideración su edad, madurez y desarrollo.
 11. Adoptar las medidas necesarias para asegurar el debido proceso legal en cualquier procedimiento migratorio administrativo y/o judicial que pudiera afectar los derechos de NNA, incluyendo el derecho a un intérprete, a la asistencia legal gratuita, a un tutor (NNA no acompañados), y a la asistencia consular.
 12. Diseñar e implementar programas que establezcan vías regulares, accesibles y transparentes de regularización migratoria, basados en criterios como los vínculos familiares, el tiempo de permanencia en el territorio, el arraigo social y/o laboral, o la protección integral de la infancia, a fin de facilitar el desarrollo humano y la integración social de los NNA y familias migrantes.
 13. Promover políticas de integración desde la óptica de la interculturalidad y el enfoque psicosocial, incluyendo a los NNA que, como resultado de la aplicación del interés superior, permanezcan de manera temporal o permanente en el país de tránsito o destino.
 14. Los países de destino no deben adoptar medidas para prevenir el movimiento o el tránsito de migrantes, por ejemplo entrenando a las fuerzas de seguridad de los países de origen en la región para que impidan que los migrantes salgan de sus países. Impedir que alguien salga de su país con el objetivo de migrar viola tanto el derecho a migrar como el derecho a la no devolución.

III. Recomendaciones por país

A. Honduras

1. Fortalecer las políticas de protección integral de la niñez y la adolescencia, desde un enfoque de derechos humanos, que garantice progresivamente el derecho de todo NNA a un nivel de vida adecuado y un desarrollo integral libre de toda forma de violencia.
2. Elaborar una política migratoria que tenga en cuenta la situación de niñez y adolescencia migrante, para garantizar los derechos civiles, económicos, sociales y culturales de NNA conforme la Convención de los Derechos del Niño y otros tratados del cual es el Estado es parte.

3. Diseñar y/o reforzar las estrategias y programas para prevenir la violencia generada por los grupos de crimen organizado, así como la generada por el accionar de las maras, pandillas y otras formas de violencia contra NNA, incluyendo las muertes violentas de NNA, el reclutamiento forzado, amenazas, y otro tipo de agresiones contra la vida y la integridad física de NNA y/o sus familiares.
4. Crear e implementar programas de prevención de toda forma de violencia institucional contra NNA, en particular de aquellos en mayor situación de vulnerabilidad, que incluya mecanismos de protección de las víctimas, el acceso a la justicia y a una reparación integral.
5. Fortalecer las políticas y programas de prevención y sanción de la violencia de género, en particular contra niñas y adolescentes, luchar contra la impunidad y la corrupción asociada a estos delitos y garantizar el acceso a la justicia.
6. Se debe fortalecer el rol de la Dirección Nacional de Adolescencia, Niñez y Familia (DINAF) en materia de infancia y adolescencia migrante para que no se limite a la mera recepción de los NNA que llegan deportados/as y su posterior entrega de los mismos a sus familias.
 - a. Se debe trabajar en conjunto con los países habitualmente de destino de la niñez y adolescencia hondureña para la realización de diagnósticos familiares que permitan evaluar primero la pertinencia de las repatriaciones con base en el principio del interés superior del niño y en caso de que la única alternativa sea la deportación.
 - b. Implementar una estrategia para garantizar su retorno al país en condiciones dignas, seguras y con la protección requerida; que sean recibidos en los albergues donde puedan ser atendidos de forma integral, así como establecer mecanismos efectivos de apoyo y acompañamiento a la familia y al NNA para su reintegración en la sociedad hondureña, garantizando el ejercicio efectivo de todos sus derechos, en condiciones libres de toda forma de violencia.
7. Garantizar la articulación inter-institucional de la política de protección de la niñez y la adolescencia, incluyendo de manera particular todos los vínculos con el fenómeno migratorio (NNA que quedan sin sus padres que han migrado; NNA que migran y retornan de manera voluntaria o forzada; NNA que podrían migrar debido a la falta de garantía de sus derechos, etc.).
8. Fortalecer el trabajo de los consulados hondureños en el extranjero tanto desde el punto de vista de la asignación de recursos humanos y presupuestarios, como la formación en materia de derechos humanos, incluyendo los derechos de NNA y sus familiares, particularmente para los casos de aprehensión, detención y devolución de NNA y/o sus familiares.

B. El Salvador

1. A fin de abordar integral y adecuadamente las causas de la migración de NNA, fomentar un mayor involucramiento del ISNA y el CONNA (Consejo Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes) de modo garantizar el cumplimiento de la LEPINA (Ley de Derechos de NNA), en particular lo siguiente:

- a. Asegurar la protección efectiva de los derechos de NNA, en particular sus derechos sociales.
 - b. Eliminar el trabajo infantil y cualquier forma de explotación de NNA.
 - c. Prevenir y sancionar toda forma de violencia contra los NNA, incluyendo la violencia de género y doméstica, como presupuesto básico para atender combatir las causas principales de la migración.
2. Elaborar estrategias y programas para prevenir la violencia de pandillas contra NNA, incluyendo el reclutamiento forzado, proteger a sus víctimas y garantizar el acceso a la justicia.
3. Establecer responsabilidades dentro del Sistema Nacional de Protección de la Niñez y la Adolescencia creado por la LEPINA para garantizar a nivel local la atención integral y promoción de derechos de NNA en el contexto de la migración (Comités Locales de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia y las Juntas de Protección de la Niñez y de la Adolescencia).
4. Garantizar la plena aplicación de la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, y en particular sus principios rectores en cuanto la obligación de proteger los derechos humanos de las personas salvadoreñas en el extranjero, independientemente de su condición migratoria, la protección especial a grupos vulnerables que incluyen a la niñez y adolescencia y a la mujer y la vigencia del interés superior de la niñez y adolescencia.
5. Fortalecer el funcionamiento y el presupuesto del Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia (CONMIGRANTES), para que pueda cumplir con su propósito de elaborar, proponer, y verificar el cumplimiento de la política integral de protección y aquellas políticas relacionadas a los vínculos entre migración y desarrollo humano.
6. Elaborar políticas y programas que faciliten la reintegración adecuada de los NNA repatriados, en especial en materia de derechos sociales y de protección y prevención de la violencia—para aquellos NNA que puedan estar en conflicto y/o amenazados por el crimen organizado (maras, etc.) o hayan sido víctimas de cualquier forma de violencia.
7. Fortalecer el involucramiento del ISNA y el CONNA considerando a los NNA retornados como un grupo en especial situación de vulnerabilidad para establecer políticas específicas de protección de sus derechos que faciliten su reintegración en la sociedad y prevenir—a través de garantizar sus derechos—que vuelva a migrar en forma irregular y forzada.
8. Relanzar el *Programa de Reinserción de Migrantes Retornados* que se encontraba bajo el Vice-Ministerio para Salvadoreños en el Exterior con el objetivo de fomentar el arraigo de las personas salvadoreñas migrantes retornadas, incorporando a los adolescentes como un grupo de atención prioritaria y a partir de medidas de garantía efectiva de derechos.
9. Elaborar estudios y estadísticas respecto a la presencia de NNA migrantes de otras nacionalidades en el Salvador para determinar la dimensión del fenómeno y establecer criterios de intervención por parte de las autoridades de infancia para su protección y garantizar sus derechos mientras se encuentren en territorio Salvadoreño.

10. Ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el Tercer Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, el cual permitiría a ambos Comités conocer denuncias individuales por vulneraciones de los derechos consagrados en ambas convenciones, incluyendo las que sufran los NNA migrantes.

C. Guatemala

1. Fortalecer las instituciones encargadas de asegurar la protección de los derechos a los NNA como la respuesta institucional que garantiza y restituye derechos que han sido vulnerados. Para ello, es importante la asignación presupuestaria específica, recursos humanos especializados, infraestructura adecuada para la implementación efectiva de la Ley PINA.
2. Crear e implementar o fortalecer las políticas y programas para prevenir y sancionar toda forma de violencia contra los NNA, incluyendo la violencia de género y doméstica.
3. Realizar investigaciones para visibilizar la situación de los NNA de otros países en tránsito o que residen en Guatemala para brindarles la protección debida.
4. Implementar programas para la atención de los NNA de otros países que están en tránsito o que residen en Guatemala, absteniéndose de recurrir a la privación de su libertad en razón de su situación migratoria, y de repatriarlos si no se trata de una medida basada en el interés superior del niño.
5. Ampliar y fortalecer la cobertura consular del MINEX en territorio mexicano y estadounidense para una mejor atención e identificación de NNA no acompañados e hijos/as de migrantes en dichos:
 - a. En el caso específico de Tapachula, Chiapas es necesario la creación de un Consulado General que permita la apropiada protección consular acorde al volumen de población guatemalteca y las necesidades de NNA que están en situación de vulnerabilidad, de modo de contribuir a que las autoridades mexicanas garanticen sus derechos a partir de programas de protección integral.
 - b. Garantizar que las representaciones consulares están dotados de personal especializado para la atención de NNA desde un enfoque de derechos, y cuentan con los recursos necesarios para desempeñar las acciones necesarias de manera eficaz.
6. Incorporar en el ámbito de la Procuraduría General de la Nación en coordinación con la Secretaría de Bienestar Social y otros organismos de protección social, mecanismos para una adecuada reintegración familiar y social de los NNA que han sido repatriados desde México y Estados Unidos, con la finalidad de revertir las causas de la migración y dar un seguimiento adecuado e integral a los casos de NNA no acompañados.
7. Producir información que pueda homologarse entre las diferentes instituciones, que contenga información fiable y periódica sobre las diferentes categorías de NNA guatemaltecos en el contexto de la migración, incluyendo a los que han sido retornados desde México y Estados Unidos, así como a aquellos cuyos padres han migrado a otro país.

8. Elaborar protocolos o acuerdos interinstitucionales (MINEX, PGN y SBS, entre otros) para la repatriación y atención de los NNA en los casos en que sea en su interés superior, así como para la reunificación familiar (en Guatemala, México o Estados Unidos, según las circunstancias de cada caso de acuerdo al interés superior del niño o niña).
9. Instaurar un Gabinete de Migración integrado por las máximas autoridades de las instituciones que integran la Comisión para la Atención Integral de la Niñez y Adolescencia Migrante (Acuerdo Gubernativo 146-2014).
10. Atender la diversidad cultural de los NNA que migran para procurar una protección con pertinencia cultural y garantizar que los NNA que lo necesiten cuenten con intérpretes en todos los procedimientos, incluyendo en los programas de retorno y reintegración.

D. México

1. Diseñar e implementar una reforma integral de la política de protección de la niñez en el país, ajustada a los estándares de la Convención de Derechos del Niño/a, donde se incluya sin exclusiones medidas y decisiones que afecten los derechos de NNA migrantes e hijos/as de migrantes.
2. Elaborar una reforma integral de la política migratoria vinculada a la niñez, con el objetivo de asegurar la preeminencia de la política de protección integral de la infancia sobre la de control migratorio, en todas las normas, medidas y decisiones que afecten los derechos de NNA migrantes y solicitantes de asilo.
3. Asegurar que en el ámbito legislativo, político y programático y en la práctica institucional la perspectiva de derechos de la niñez prevalezca en forma clara sobre cualquier aspecto ligado al control migratorio.
4. Implementar, evaluar y hacer un seguimiento de los mecanismos más adecuados de coordinación y articulación interinstitucional entre las autoridades migratorias y los órganos encargados de la protección de la niñez, para una respuesta integral al fenómeno de la niñez migrante desde una perspectiva de derechos humanos.
5. Establecer en forma clara las competencias institucionales en el ámbito de las autoridades de infancia para la protección y promoción de derechos de los NNA migrantes, en el marco de las políticas de protección a todos los NNA del país.
6. Elaborar políticas integrales de prevención y atención de cualquier forma de violencia y discriminación contra NNA, incluyendo la violencia doméstica, de género, institucional, por razones de origen étnico, y por parte del crimen organizado, incluyendo mecanismos eficaces de acceso a la justicia y protección integral de las víctimas.
7. Diseñar mecanismos específicos para la protección de NNA migrantes (mexicanos y extranjeros) en tránsito en el territorio del país. A tal fin, revisar en profundidad la política de proliferación de dispositivos de control migratorio que contribuyen a incrementar la vulnerabilidad y los riesgos de NNA migrantes.
8. Diseñar políticas específicas para la producción y evaluación periódica de información—cuantitativa y cualitativa, incluyendo datos desde un enfoque de derechos—sobre niños, niñas y adolescentes en el contexto de la migración, incluyendo:

- a. NNA migrantes en tránsito o residiendo en México.
 - b. NNA mexicanos/as cuyos padres han migrado a Estados Unidos.
 - c. NNA nacidos en México, de padres migrantes.
 - d. NNA mexicanos que han sido retornados, solos o acompañados por sus padres, desde Estados Unidos.
9. Elaborar, aprobar e implementar un marco normativo de protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia que incluya en forma expresa la igualdad con los nacionales en el goce de los derechos de los NNA migrantes en el territorio de México.
 10. Derogar y eliminar las normas, mecanismos institucionales y prácticas institucionales que establecen la detención de NNA y las de sus familiares. Se debe establecer en forma clara que en ningún caso la privación de libertad puede constituir el interés superior del niño, por lo cual deben adaptarse las políticas y prácticas institucionales a ese principio; Mientras persistan prácticas de privación de libertad de NNA migrantes y solicitantes de asilo, se debe asegurar de manera amplia el acceso de organizaciones de la sociedad civil y de tutores, abogados a las estaciones migratorias y los albergues DIF donde hubiere NNA detenidos a disposición del INM.
 11. Hasta tanto no se haga efectivo el principio de no detención de NNA migrantes y familias migrantes se deberá disponer el traslado inmediato al DIF de todos los NNA detenidos en estaciones migratorias para su relocalización en lugares adecuados que no impliquen privación de libertad y garanticen su custodia por personal de organismos cuyo mandato sea la protección de la infancia.
 12. Desarrollar políticas y programas que contemplen medidas alternativas a las modalidades de privación de libertad que ofrecen los albergues para garantizar el respeto de los derechos de la niñez migrante. Esto incluirá el instalar a la mayor brevedad posible, centros de protección de la infancia no privativos de la libertad, para alojar temporalmente a NNA y familias migrantes, para la protección integral de sus derechos.
 13. Definir y poner en funcionamiento un Procedimiento para la Determinación del Interés Superior del Niño (DIS), que asegure que toda decisión relativa a NNA migrantes no acompañados se adoptará, en el marco de un debido proceso legal, con el objetivo de garantizar la protección integral de sus derechos a través de medidas inmediatas de protección y de la búsqueda de soluciones duraderas para su desarrollo y vida digna.
 14. Establecer mecanismos para asegurar que la repatriación de NNA solo se decida previa aplicación de un procedimiento que determine su interés superior de la niñez y teniendo como pauta central garantizar la protección integral de los derechos de la niñez.
 15. Deben contemplarse de manera explícita diferentes alternativas a la repatriación, que puedan ser prioritarias según el interés superior de cada niño o niña. Estas medidas pueden ser: la regularización—temporal o permanente—en México, incluyendo el ingreso de su familia para la reunificación; o facilitar el asentamiento y la reunificación familiar en un tercer país.
 16. Implementar mecanismos para asegurar las garantías de debido proceso a las personas migrantes, y en particular a NNA, en cualquier procedimiento migratorio

que pudiera derivar en su detención y repatriación, o afectar sus derechos, incluyendo servicio de asistencia jurídica gratuita, tutores en caso de NNA no acompañados, interpretes en caso de no comprender el idioma.

17. Redefinir el rol y las competencias de los Oficiales de Protección a la Infancia (OPI), estableciendo su asignación a una Institución competente para la protección de la niñez, a fin de asegurar, por un lado, una atención adecuada a las necesidades y derechos de la niñez en cualquier contacto o intervención del INM o de cualquier otra Institución o Cuerpo de Seguridad que pudiera impactar en niños y niñas migrantes.
18. Reforzar la política de asilo del gobierno mexicano, con recursos suficientes y capacitación especializada a la COMAR, que permita un acceso adecuado al proceso de solicitud de reconocimiento de refugiado, un debido proceso y una valoración adecuada de las solicitudes acordes con la Declaración de Cartagena, sin que sus decisiones queden supeditadas a consideraciones de control migratorio.
19. Elaborar, implementar y difundir políticas de regularización accesibles para garantizar que NNA migrantes puedan tener una permanencia documentada en el país y así facilitar el acceso pleno a derechos.
20. Acordar protocolos para el procedimiento de reunificación familiar, cuando esta decisión sea acorde al interés superior del niño/a, entre los gobiernos locales estadounidenses, los Consulados Mexicanos, las delegaciones de la Secretaria de Relaciones Exteriores y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) estatales y demás autoridades correspondientes; Acordar protocolos para el procedimiento de reunificación familiar, entre la Secretaria de Relaciones Exteriores, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia estatales y demás autoridades correspondientes con los consulados guatemaltecos, salvadoreño y hondureños y las autoridades de infancia de esos países.
21. Garantizar el pleno respeto, protección y promoción de los derechos económicos, sociales y culturales de NNA para la prevención de las causas estructurales que originan la migración de NNA no acompañados y con sus familias.
22. Asegurar, mediante el DIF, los consulados y otros organismos concernidos, que los NNA migrantes mexicanos son devueltos al país únicamente como medida de protección con base en la información recogida en cada caso.
23. Asegurar en todo proceso donde se vean afectados los derechos de los NNA migrantes y solicitantes de asilo, la participación directa y prioritaria por parte de la instancia encargada de la protección de la niñez.
24. Adoptar las medidas necesarias para que EEUU no realice repatriaciones y expulsiones de NNA mexicanos por zonas de alto riesgo como Tamaulipas y Coahuila.
25. Durante las repatriaciones de NNA mexicanos desde EEUU, debe resguardarse el derecho a la vida familiar de los niños y niñas y adolescentes migrantes, así como el interés supremo del niño.
26. Resulta imprescindible una revisión a fondo sobre los procesos de recepción, atención y re-vinculación de los NNA mexicanos de los estados, a fin de homologar procesos, sobre la base de estándares de derechos humanos aplicables.
 - a. En el marco de esta reforma, es imperativo darle seguimiento a la re-vinculación de NNA entre los sistemas estatales DIF de las fronteras, con

sus contrapartes de los estados de origen, a fin de saber si ésta es efectiva o el NNA retorna rápidamente a la frontera.

27. Es necesario que se establezca un protocolo para el procedimiento de reunificación familiar, entre los gobiernos locales estadounidenses, los Consulados Mexicanos, las delegaciones de la SNDIF estatales y demás autoridades correspondientes.
28. Es necesario un protocolo que permita revisar los perfiles de las personas que van a tomar las decisiones sobre el destino de los NNA en los estados, así como desarrollar capacitaciones del personal operativo en torno a los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes.
29. En el caso de los NNA de circuito, deben ser considerados en situación de riesgo permanente puesto que están siendo explotados y orillados a vivir en la clandestinidad; deben tener un tratamiento especial e integral, y ser considerados primeramente como víctimas y no como infractores. Los sistemas estatales DIF en coordinación con el federal deben asumir su responsabilidad en el tema.
 - a. Se deben realizar políticas públicas enfocadas a proteger a ese sector vulnerable de NNA, a través de las cuales se priorice el apoyo a las familias de los NNA de circuito para que estos tengan la oportunidad de estudiar y desarrollarse en ambientes más sanos y armónicos que les posibilite alejarse de las organizaciones criminales o que no se involucren con ellas.

E. Estados Unidos

Generales

1. Adoptar el criterio del interés superior del niño: En consonancia con el derecho internacional de derechos humanos y las leyes sobre bienestar de la infancia de Estados Unidos, el Congreso debe promulgar leyes que requieran que el interés superior del niño sea una consideración primordial en todos los procesos, los procedimientos administrativos y judiciales, las medidas y las decisiones relacionadas con los niños inmigrantes.
2. No negar a los niños y otros inmigrantes que huyan de la persecución el acceso al territorio estadounidense: Estados Unidos debe cesar la capacitación, el financiamiento y la promoción para que los gobiernos de América Central y México intercepten a los migrantes con el fin de impedir que viajen hacia el norte en busca de protección. Fomentar la interceptación menoscaba las obligaciones internacionales de Estados Unidos y conlleva el riesgo de retornar a niños y familias a la persecución o la tortura, contrariamente al principio de la *no devolución*. Estados Unidos debe instar y apoyar la capacidad de México y otros países de la región de comprobar las vulnerabilidades de los migrantes y garantizar que, cuando se determine que están huyendo de la persecución, la tortura o la trata, estas personas tengan acceso a la protección y el debido proceso. En concreto, Estados Unidos debe aportar financiamiento para que México fortalezca la capacidad de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) para resolver peticiones de asilo, lo que incluye aumentar el número de funcionarios de asilo en el país. En la medida en que Estados Unidos continúe financiando la aplicación de las leyes de inmigración en México y América

Central, los fondos deben cubrir la formación sólida de los funcionarios centroamericanos y mexicanos para examinar y detectar a migrantes vulnerables.

3. Aportar datos exhaustivos anuales: El Departamento de Seguridad Nacional (DHS), la Oficina de Reasentamiento de Refugiados (ORR) y el Departamento de Justicia (DOJ) (cuando corresponda) debe recolectar información estadística detallada y otros datos sobre los niños en el contexto de la migración, y publicar estos datos cada seis meses. Estos datos deben incluir la siguiente información: (1) la edad, el género, la nacionalidad, el idioma materno (incluidas las lenguas indígenas), y el número de niños mexicanos no acompañados repatriados directamente desde la frontera, en cuántos de sus casos se concluyó que no tenían la persecución, no corrían riesgo de ser víctimas de trata o eran suficientemente mayores para decidir independientemente retirar sus solicitudes de admisión; (2) la edad, el género, la nacionalidad, el idioma materno (incluidas las lenguas indígenas), y el número de niños no acompañados repatriados directamente desde la frontera, y cuántos de ellos fueron examinados por separado de su(s) progenitor(es); (3) la edad, el género, la nacionalidad, el idioma materno (incluidas las lenguas indígenas), y el número de niños no acompañados repatriados directamente desde un centro de detención para familias después de concluir que no tenían un temor creíble a la persecución, y cuántos de ellos fueron examinados por separado de su(s) progenitor(es); (4) la edad, el género, la nacionalidad, el idioma materno (incluidas las lenguas indígenas), y el número de niño repatriados después de entrar en Estados Unidos, si iba o no acompañado, en qué ciudades vivieron antes de llegar a Estados Unidos, si los niños no acompañados fueron reunificados con su familia en el país de origen, y si fueron repatriados mediante el retorno voluntario, la salida voluntaria, la retirada de una solicitud de admisión o una orden de deportación; (5) los tipos de beneficios de inmigración solicitados por los niños como solicitantes principales (ya sea acompañados o no acompañados), el número de niños a los que se concedieron y denegaron cada tipo de beneficio, y un desglose de las aprobaciones y las denegaciones de cada tipo de beneficio por edad, género y nacionalidad del niño solicitante principal; y (6) el número de niños ciudadanos de Estados Unidos, niños residentes permanentes y niños beneficiarios de la Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA) afectados por la detención o la deportación de un progenitor. El DOJ debe facilitar datos relacionados con los apartados 4 y 5 sobre órdenes de expulsión, salida voluntaria, retirada de solicitudes de admisión y tipos de beneficios concedidos a niños en proceso de expulsión.
4. Ratificar, sin dilación, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias.

Causas fundamentales de la migración: iniciativas de financiamiento para movilizar el cambio en Honduras, El Salvador y Guatemala

En junio de 2014, el Gobierno de Estados Unidos anunció planes para aumentar la asistencia estadounidense a Honduras, El Salvador y Guatemala. La asistencia de Estados Unidos es críticamente necesaria para lograr los planes y las iniciativas

nacionales de desarrollo humano, en lugar de seguir respaldando medidas de seguridad. El Plan de la Alianza para la Prosperidad presentado por estos tres países como una hoja de ruta para el desarrollo futuro incluye disposiciones para reforzar las oportunidades de desarrollo. Toda asistencia financiera y técnica de Estados Unidos debe concentrarse en fortalecer el estado de derecho y las protecciones para la población vulnerable, especialmente los niños, de estos países. Es importante que los planes de desarrollo:

5. Se aseguren de que la sociedad civil desempeñe un papel principal en el desarrollo de iniciativas de ayuda internacional y en la transparencia y la rendición de cuentas del financiamiento: Integrar a la sociedad civil, especialmente las organizaciones no gubernamentales (ONG) con una experiencia demostrada sobre seguridad ciudadana, inclusión social, empleo juvenil y reducción de la pobreza, en el diseño, la ejecución y la evaluación de estrategias y programas de asistencia internacional. El financiamiento de Estados Unidos debe incluir requisitos de presentación de informes periódicos.
6. Desarrollar la capacidad de los sistemas de bienestar de la infancia con escasez de recursos en Honduras, El Salvador y Guatemala: Estados Unidos debe invertir en los sistemas de bienestar de la infancia de los países de origen, para que puedan construir albergues en diferentes regiones de cada uno de los países, y no solo en las capitales, aumentar el personal y mejorar su formación y apoyo, y desarrollar mecanismos de rendición de cuentas para proteger eficazmente a los niños en situación de riesgo de abuso y desatención. El financiamiento de Estados Unidos debe requerir que los organismos nacionales de bienestar de la infancia colaboren con las ONG dentro del país que se ocupan del bienestar de la infancia y los derechos del niño, y están bien posicionadas para identificar deficiencias sistémicas y formular recomendaciones para mejorar la situación. El financiamiento debe incluir la asistencia para niños repatriados a sus comunidades.
7. Aumentar el financiamiento de Estados Unidos para las oportunidades de empleo y educación: Estados Unidos debe financiar la capacitación del profesorado, los programas eficaces de formación profesional para los jóvenes y los programas para el desarrollo de pequeñas empresas. Las becas brasileñas Bolsa Familia entregan a las familias un estipendio para que los niños sigan en la escuela, y podría servir de modelo. Estados Unidos debe requerir que se rinda cuentas por toda la ayuda y que se establezcan parámetros claros para medir el progreso.
8. Financiar programas comunitarios para reducir la delincuencia y la violencia juvenil: Estados Unidos debe aumentar el financiamiento para programas comunitarios probados de prevención de la violencia, que ofrezcan capacitación, empleos y otras alternativas a la violencia, y apoyen a los niños y los adolescentes que abandonan las pandillas y regresan con sus familias y comunidades. En colaboración con organizaciones locales e internacionales, se deben asignar fondos para acoger a las víctimas de crímenes y expandir los recursos del país para responder a la violencia mediante el fortalecimiento de la capacidad policial para prevenir la violencia e investigar los delitos.
9. Garantizar que la Iniciativa de Seguridad Regional para América Central

(CARSI) financie actividades de desarrollo estratégico que aborden las causas fundamentales de la migración, y no solo iniciativas militares o de aplicación de la ley: La CARSI se han concentrado ampliamente en la lucha contra el narcotráfico y la actividad de las pandillas en la región, mediante el respaldo de las fuerzas policiales y militares. La estrategia de la CARSI despierta importantes preocupaciones debido a los abusos contra los derechos humanos bien documentados cometidos por las fuerzas armadas y la policía, la falta de transparencia de los sistemas judiciales y la falta de rendición de cuentas por violaciones de los derechos humanos cometidas en el pasado. Dado que muchos de los niños que migran desde América Central están huyendo de la violencia cometida por facciones similares a las que pretende combatir la CARSI, debe reconfigurar su financiamiento para abordar especialmente las causas fundamentales de la migración de niños mediante iniciativas de desarrollo estratégico, que promuevan la transparencia y el respeto por los derechos humanos, lo que incluye financiar la reforma policial y garantizar que las fuerzas armadas cumplan las normas básicas de derechos humanos. También debe incluir asistencia para contribuir al aumento de la independencia judicial, la transparencia y la rendición de cuentas, que incluye la supervisión de la sociedad civil. Además, uno de los objetivos de la CARSI debe ser el apoyo integral a la reintegración, en colaboración con la sociedad civil, de los niños que regresan de Estados Unidos.

Examen y detención

10. Suponer un temor a la persecución: El DHS debe someter a todos los adultos y las familias que lleguen de México y el Triángulo Norte a una entrevista para determinar la credibilidad de su temor, partiendo del supuesto de que temen la persecución debido a los niveles actuales de violencia en sus países.
11. No acelerar el examen de casos de niños: No se debe someter nunca a los niños a un proceso acelerado de examen y/o repatriación, que los expone a un mayor riesgo de retornar a una situación de persecución, tortura, trata y otras formas de violencia, al no ofrecerles condiciones apropiadas, tiempo suficiente o salvaguardas adecuadas necesarias para evitar que los niños regresen a este tipo de peligros.
12. Examen inicial por funcionarios de bienestar de la infancia de los niños no acompañados y los niños que viajan con familiares: Los profesionales de bienestar de la infancia, en lugar de los agentes y los funcionarios de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP), deben realizar los exámenes iniciales de los niños no acompañados y los que viajan con familiares.
13. Atender las necesidades de los niños de manera constante y sin excepción: En cada una de las fases de la custodia federal—incluso durante la aprehensión inicial de la CBP—los niños deben tener acceso a alimentos nutritivos, agua potable, baños, mantas y colchones para dormir, y atención médica y psicológica básicas, en función de las necesidades. Estados Unidos debe respetar las normas federales relativas a las condiciones de los niños y el trato a los niños bajo custodia de las autoridades de inmigración (véase el acuerdo en el caso *Flores v.*

Reno), independientemente de que los niños estén detenidos o qué agencia tenga la custodia. Los niños en centros de la ORR deben recibir una amplia gama de servicios, como entrevistas iniciales de evaluación, orientación y evaluación legal, atención médica y dental, gestión de su caso, programas educativos, acceso a teléfonos y asistencia para contactar a familiares, orientación pedagógica y atención psicológica. Estos servicios no deben verse amenazados nunca.

14. Emitir públicamente normas aplicables sobre las condiciones y el trato a migrantes: La CBP debe emitir y aplicar normas para sus más de 700 centros que establezcan específicamente la manera de tratar a los niños no acompañados y a las familias. Los agentes de la CBP deben recibir formación adicional sobre la manera de relacionarse con los niños y atender sus necesidades.
15. Diseñar y ejecutar alternativas a la detención: El DHS no debe detener a niños o familias migrantes. Las alternativas a la detención han resultado eficaces y son más humanas que las prácticas que acarrearán la privación de libertad.¹ Además, el DHS no debe detener a progenitores que tienen niños a su cargo. La detención de progenitores provoca una separación innecesaria y dolorosa, y les niega la posibilidad de adoptar decisiones responsables sobre el cuidado de sus hijos. Se trata de una medida especialmente urgente teniendo en cuenta la expansión gubernamental de centros de detención de familias para recluir a las madres que llegan de América Central con niños pequeños. Además, es especialmente crítico ante el hecho de que los memorandos sobre la aplicación de la ley del 20 de noviembre de 2014 insisten en que las personas que han cruzado recientemente la frontera—muchos de los cuales eran niños no acompañados con familiares en Estados Unidos o familias que viajaban juntas—constituyen una alta prioridad para las medidas de control y expulsión. Se debe poner en libertad y/o ofrecer alternativas a la detención a estas madres y niños, especialmente cuando la madre y/o el niño hayan solicitado el asilo.
16. Instituir la tolerancia cero respecto a los abusos contra los derechos humanos: El DHS debe institucionalizar una política de tolerancia cero respecto a los agentes que violen los derechos humanos de los niños y los adolescentes migrantes.
17. Desarrollar un sistema de supervisión para hacer un seguimiento de las condiciones de detención por el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE) y la CBP y en los centros de la ORR: La ORR, el ICE,² y la CBP deben desarrollar sistemas de supervisión claros e independientes para hacer seguimiento de las condiciones y el trato a los niños bajo su custodia y permitir que las organizaciones de la sociedad civil observen los centros de detención y acogida. Las tres agencias deben contar con criterios comparables de supervisión y seguimiento.
18. Expandir los servicios posteriores a la puesta en libertad: La ORR debe ampliar los servicios posteriores a la puesta en libertad a todos los niños que salgan de sus centros y sean reunificados con familiares o amigos de la familia durante el transcurso de sus procesos en los tribunales de inmigración, lo que incluye

¹ *Alternatives to Detention Programs, an International Perspective* (15 de mayo de 2009). Lutheran Immigration and Refugee Service.

² Aunque las normas de detención del DHS disponen el seguimiento independiente, es necesario aclarar los criterios.

asegurarse de que su asignación sigue siendo segura y que el niño está recibiendo todos los servicios necesarios, como educación, representación legal, servicios de salud mental, servicios de gestión de sus casos y atención médica.

Derechos y salvaguardas procesales

19. Imponer el derecho a un abogado: El Congreso debe ordenar la designación de un abogado para todos los niños en proceso de expulsión que sean los principales solicitantes³ de un beneficio migratorio y no tenga un abogado.
20. Designar a defensores de los intereses de los niños: El Congreso debe ordenar la designación de un defensor de los intereses de todos los niños no acompañados, Hasta que el Congreso adopte esta medida, la ORR debe designar a un defensor de los intereses de todos los niños bajo su custodia. Felicitamos a la ORR por su iniciativa de aumentar el número de defensores asignados a casos de niños no acompañados; se debe ampliar esta iniciativa para que alcance a todos los niños no acompañados en procesos de expulsión.
21. No acelerar los procesos de expulsión ni las entrevistas de asilo: La aceleración de los casos expone a las familias y a los niños no acompañados al riesgo de expulsión a situaciones en las que sus vidas corren peligro o contrarias a su interés superior. La Oficina Ejecutiva de Revisión de Casos de Inmigración (EOIR) debe dejar de acelerar las audiencias judiciales iniciales para los niños no acompañados. El memorando de la EOIR del 10 de septiembre de 2014,⁴ que permite a los jueces aplazar los casos por buenas causas, no resuelve el problema. El Servicio de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos (USCIS) también debe dejar de acelerar las entrevistas de asilo de los niños no acompañados.
22. Garantizar que los niños puedan obtener beneficios de inmigración fuera del proceso adversativo de expulsión: los jueces de inmigración debe determinar si un niño está acompañado para los fines de la jurisdicción inicial del USCIS sobre las solicitudes de asilo de niños no acompañados. En su lugar, los jueces de inmigración deberían decretar cierres administrativos o largos aplazamientos para los casos de todos los niños que planeen solicitar asilo y puedan ser considerados no acompañados, de acuerdo con el memorando del USCIS del 28 de mayo, “Updated Procedures for Determination of Initial Jurisdiction Over Asylum Applications Filed by Unaccompanied Children” (Procedimientos actualizados para la determinación de la jurisdicción inicial sobre solicitudes de asilo presentadas por niños no acompañados), o que tengan pendientes solicitudes de otros tipos de beneficios, como la condición especial para inmigrantes menores de edad (SIJS).
23. Emitir reglamentos que tengan en cuenta los interés del niño tal como requiere el párrafo 235(d)(8) de la Ley de Reautorización de la Protección de las Víctimas

³ Un solicitante principal es un niño que busca beneficios migratorios por su cuenta, a diferencia de los beneficios migratorios derivados de la solicitud de sus padres. Los niños solicitantes principales pueden estar acompañados o no acompañados.

⁴ Véase *Docketing Practices Relating to Unaccompanied Children Cases in Light of New Priorities*, Brian O’Leary, Magistrado Jefe de Inmigración, EOIR (10 de septiembre de 2014). Disponible en <http://www.justice.gov/eoir/statspub/Docketing-Practices-Related-to-UACs-Sept2014.pdf>.

de Trata (TVPRA): El DOJ, en coordinación con el DHS, debe adoptar reglamentos de obligado cumplimiento por todos los jueces de inmigración que cumplan el requisito de la TVPRA de garantizar que se tengan en cuenta las necesidades especiales de los niños no acompañados en todos los aspectos procesales de sus casos.

Beneficios de inmigración

24. Garantizar que los niños no sean devueltos a situaciones de daño: El Congreso debe promulgar un tipo de beneficio discrecional basado en el “interés superior” que detenga los procesos de expulsión y conceda la residencia permanente legal a los niños migrantes que no sean elegibles para otros tipos de beneficios, cuando la repatriación vaya en contra de su interés superior. Hasta que el Congreso adopte esta medida, se deben conceder beneficios administrativos a los niños, como el aplazamiento de medidas.
25. Reformar las políticas y el sistema de inmigración: El Congreso debe promulgar inmediatamente una reforma del sistema de inmigración que permita que los inmigrantes en situación irregular puedan obtener la ciudadanía, entre ellos los padres de niños ciudadanos o residentes permanentes legales en Estados Unidos, y amplíe la disponibilidad y la categorías de visas para la unidad familiar y empleados tales como trabajadoras domésticos, niñeras y trabajadores de la construcción. La reforma migratoria debe crear una vía para obtener la ciudadanía a los beneficiarios de los programas de DACA y de Acción Diferida para Padres de Ciudadanos Estadounidenses y Residentes Permanentes Legales (DAPA), y debe garantizar que los padres deportados de niños ciudadanos, residentes permanentes legales y beneficiarios de la DACA puedan reingresar en Estados Unidos y solicitar beneficios de inmigración. Este tipo de reforma integral es la única manera de ofrecer estabilidad a largo plazo a las familias con diversas situaciones migratorias.
26. Aplicar de manera significativa el aplazamiento de medidas y/o la discrecionalidad procesal: Tras los anuncios del 20 de noviembre de 2014 para el ejercicio de la discrecionalidad procesal para ciertos inmigrantes en situación irregular, el Gobierno de Estados Unidos debe aplicar sus reformas administrativas acogidas positivamente para ofrecer beneficios a millones de personas que viven actualmente en Estados Unidos y podrían tener derecho a ellos en el marco de una futura reforma migratoria, a la vez que garantiza una estrecha supervisión para asegurar que todas las personas elegibles tengan oportunidad de presentar una solicitud y no se excluya a nadie que plantee preocupaciones en términos de protección. En el caso de la directiva del 20 de noviembre de 2014 de suspender el programa de Comunidades Seguras y sustituirlo por el programa de Prioridades en la Aplicación de la Ley, el Gobierno debe establecer sólidos mecanismos de supervisión y rendición de cuentas, y garantizar que el programa no recurra innecesariamente o inapropiadamente a la detención o la deportación, como en el caso de los inmigrantes sin una condena penal. A medida que vaya humanizando más su política de deportaciones, el DHS debe fortalecer también la discrecionalidad

procesal estableciendo que las infracciones de inmigración no penales (como el reingreso en el país) tengan menos prioridad en términos de expulsiones. Aunque se ha acogido positivamente el anuncio del Gobierno, se debe ampliar para que incluya a los padres de niños elegibles para la DACA; padres que hayan residido en Estados Unidos menos de cinco años; niños cuyos padres tienen una condición temporal que no pueden transferirles (por ejemplo, condición de protección temporal); niños menores de 15 años demasiado pequeños para solicitar la DACA; aquellos que llevan viviendo un tiempo prolongado en Estados Unidos, incluso si no entraron al país antes de cumplir 16 años; y otros que tengan importantes lazos familiares y comunitarios. El Congreso debe promulgar leyes que codifiquen las reformas administrativas del 20 de noviembre de 2014 para que se vuelvan permanentes.

27. Analizar las solicitudes de asilo de manera congruente con las normas internacionales: El Gobierno debe emitir reglamentos sobre asilo que aclaren las normas de manera congruente con el derecho y las directrices internacionales. El criterio para demostrar la pertenencia a determinado grupo social debe—en consonancia con las directrices de la Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la mayoría de los países receptores de refugiados—requerir que los miembros del grupo compartan una característica inmutable o fundamental, sin ningún requisito adicional. Los reglamentos deben señalar claramente que la evidencia de que el Estado, la sociedad o las normas legales o sociales aceptan o toleran patrones de violencia contra personas en situación similar a la del solicitante constituye un nexo (la conexión con las razones para la protección). Mientras tanto, Estados Unidos debe conceder beneficios humanitarios a los migrantes que corran el riesgo de sufrir graves daños si regresan a sus países, pero su condición no se ajusta a la definición de refugiado. Otros signatarios de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 o su Protocolo de 1967 ofrecen este tipo de beneficio humanitario (es decir, permiso indefinido o visa humanitaria).
28. Aclarar que las solicitudes basadas en la violencia de las pandillas y otros grupos del crimen organizado pueden tener un fundamento legítimo para la protección de refugiados: En 2014, el Gobierno declaró que la mayoría de los niños centroamericanos que llegaban a Estados Unidos estaban huyendo de la violencia de las pandillas y no tendrían derecho a obtener asilo. Esta declaración categórica incorrecta podría influir en los jueces de inmigración y los funcionarios de asilo que analizar las solicitudes de los niños. Como cuestión de derecho, las determinaciones de asilo deben decidirse caso por caso, y números tribunales han aprobado solicitudes basadas en la violencia a manos de pandillas criminales.⁵ El Gobierno debe aclarar inmediatamente y públicamente que se debe determinar el caso de cada niño en función de sus características particulares y que la violencia de las pandillas criminales puede ser una base para solicitar asilo.

⁵ Véase *Matter of M-E-V-G-*, 26 I&N Dec. 227 (BIA, 2014) (que aclara que las decisiones sobre un grupo social determinado se basan en el historial de cada caso y que el simple hecho de que un solicitante no establezca su pertenencia a un grupo social en un caso no impide que otro solicitante argumente que pertenece a un grupo social similar en un caso distinto).

29. Establecer normas para las solicitudes de beneficios de los niños: El DOJ y el DHS deben emitir reglamentos acerca de las solicitudes de beneficios de los niños que tengan en cuenta las necesidades especiales de los niños no acompañados, tal como requiere la TVPRA, y requerir a los adjudicatarios que analicen las solicitudes de los niños teniendo en cuenta primordialmente al niño y sus necesidades, considerando su interés superior, su edad, su estado de desarrollo, su salud mental y los factores culturales, y concediendo a cada niño el beneficio de la duda.

Reunificación y separación familiar

Con el fin de asegurar que se aborda totalmente el derecho a la unidad familiar, las políticas tanto federales como locales deben ocuparse de las dificultades a las que se enfrentan las familias inmigrantes. Las siguientes recomendaciones se centran en las reformas legislativas y administrativas a todos los niveles. Con respecto a las medidas ejecutivas de 2014, quedan muchas dudas acerca de la manera en que se implementarán las nuevas directivas. Además, aunque las medidas constituyen un avance importante, sigue siendo imperativo adoptar una solución legislativa más integral y permanente.

30. Armonizar mejor las leyes y las políticas de inmigración de Estados Unidos con el derecho a la familia consagrado en el derecho internacional, mediante el reconocimiento de que la unidad familiar es fundamental y requiere protección del Estado sin discriminación en relación con la situación migratoria. En consonancia con el artículo de la Convención sobre los Derechos del Niño, el derecho a la familia incluye tanto el derecho a la unidad familiar como el derecho de los niños a no ser separados de sus progenitores, a menos que se decida que la separación redunda en el interés superior del niño. Hasta que se logre esta armonización, Estados Unidos debe considerar primordialmente el interés superior del niño, así como el derecho a la unidad familiar y la reunificación familiar en todas las decisiones sobre inmigración. Se deben interpretar y aplicar de manera generosa las medidas ejecutivas y las políticas que facilitan la unidad familiar (por ejemplo, la DAPA, la DACA y la discrecionalidad procesal).
31. Expandir la discrecionalidad judicial y considerar el interés superior del niño en las decisiones acerca de la deportación de progenitores: los jueces de inmigración deberían haber aumentado la discrecionalidad para tener en cuenta el interés superior del niño en todos los casos de expulsiones que afecten a niños, como el impacto de la deportación de un progenitor cuando resuelvan casos de expulsiones o exenciones de las causas de inadmisibilidad. El ICE debe dar prioridad al interés superior del niño en las decisiones que afecten a su bienestar (como el arresto, el enjuiciamiento, la detención y la deportación de progenitores).
32. Coordinar a las agencias federales de inmigración con los organismos locales de bienestar de la infancia: Las agencias federales de inmigración y los organismos locales de bienestar de la infancia deben coordinar sus políticas y procedimientos

- para asegurar que no se comprometan los derechos de las familias y el bienestar de los niños. Por ejemplo, las agencias deben colaborar en el desarrollo de protocolos para garantizar que los padres detenidos tengan acceso a los procesos judiciales correspondientes y puedan cumplir los requisitos de los planes de los casos, y para facilitar la reunificación una vez que un progenitor haya sido expulsado. Ambos sistemas deben recibir capacitación sobre el funcionamiento del otro sistema y las herramientas y recursos pertinentes de que disponen.
33. Salvaguardar contra la suspensión inapropiada de los derechos parentales debido a la aplicación de las leyes de inmigración: El Congreso debe modificar las leyes federales para requerir que los estados consideren de manera individual cada caso de detención o deportación de un progenitor como una “razón convincente” para retrasar el proceso de suspensión de los derechos parentales, a menos que la reunificación con el progenitor no redunde en el interés superior del niño.
 34. Ordenar cursos de sensibilización del personal del DHS para reducir el trauma de los niños: Todo el personal del DHS que mantenga contacto con niños durante actividades de aplicación de las leyes de inmigración contra progenitores debe haber recibido formación de profesionales de bienestar de la infancia acerca de la manera de minimizar el trauma de los niños cuando se realicen estas actividades en su presencia.
 35. Políticas y procedimientos de los organismos de bienestar de la infancia de los estados, los condados y los municipios para manejar casos relacionados con padres detenidos o deportados: Los organismos de bienestar de la infancia deben desarrollar directrices y protocolos para ayudar a promover la reunificación y preservar los lazos familiares de los niños con padres detenidos o deportados. Por ejemplo, los organismos pueden facilitar la asignación de niños a familiares, incluso familiares en situación irregular, garantizando que la situación migratoria no constituye por sí misma un factor de descualificación, y permitiendo el uso de documentación extranjera para demostrar los antecedentes y la identidad. El personal de bienestar de la infancia también debe recibir formación sobre la manera de ponerse en contacto con los funcionarios locales del ICE, responsables de aplicar directiva sobre el interés parental y otras políticas e instrumentos del ICE, como el sistema en línea de localización de detenidos.
 36. Los organismos estatales y locales de bienestar de la infancia deben establecer directrices para gestionar casos relacionados con entidades extranjeras: Las directrices deben abordar la manera de colaborar con entidades extranjeras de bienestar de la infancia, buscar a padres y otros familiares en el extranjero (incluso los que podrían haber sido deportados), realizar estudios de hogares culturalmente apropiados y desarrollar memorandos de entendimiento con consulados extranjeros para fines de reunificación familiar, cuando redunde en el interés superior del niño. También se deben desarrollar memorandos de entendimiento con México y los países centroamericanos.
 37. Aumentar la sensibilidad cultural de los tribunales de familia y tutela: Los jueces de familia y tutela y el personal auxiliar deben recibir formación sobre el sistema de aplicación de las leyes de inmigración y sensibilización cultural para enfrentar la parcialidad frente a los cuidadores en situación irregular o las personas en procesos de inmigración. Por ejemplo, la capacitación debe tratar la viabilidad de

poner a niños bajo el cuidado de personas en situación irregular y de asignar a niños ciudadanos o residentes permanentes en Estados Unidos a progenitores o cuidadores que viven en el extranjero.

38. Desarrollar la capacidad de las escuelas, las instituciones religiosas y las organizaciones de servicios para inmigrantes para atender a las familias y los niños afectados por la aplicación de las leyes de inmigración: La investigación ha demostrado que las organizaciones comunitarias fiables, las instituciones religiosas y las escuelas pueden aportar asistencia y apoyo valiosos a las familias y los niños afectados por la aplicación de las leyes de inmigración. Estos grupos pueden conectar a las familias con servicios de orientación psicológica, apoyo pedagógico y programas sociales importantes, como la asistencia alimentaria y la cobertura sanitaria para los niños elegibles.

Repatriación y reintegración

39. Garantizar una determinación basada en el interés superior (DIS) de cada niño o adolescente no acompañados antes de su repatriación: Estados Unidos debe requerir la DIS antes de repatriar a niños no acompañados y debe desarrollar un procedimiento de DIS que identifique las necesidades inmediatas de protección de los niños y las soluciones duraderas más apropiadas que cubran las necesidades de los niños y garanticen sus derechos.
40. Requerir el debido proceso antes de la repatriación: Antes de iniciar un proceso de repatriación, los niños no acompañados deben poder solicitar todos los tipos de beneficios de inmigración a su disposición, y deben tener acceso a un abogado que les represente en todos los tipos de procesos de inmigración y a un defensor de sus intereses que defienda su interés superior.
41. Cuando se decida que la repatriación redunda en el interés superior del niño, se debe crear un plan de repatriación individualizado para cada niño que tenga en cuenta su derecho al desarrollo en el sentido más amplio y el derecho a la vida familiar: Se debe establecer con antelación un plan para el retorno en condiciones seguras y dignas de cada niño, lo que incluye garantizar que sus familiares pueden encontrarse con él, informar al niño del proceso de retorno y determinar las necesidades de servicios sociales del niño. Los planes deben incluir toda una gama de servicios como:
 - a. *Regreso a salvo*: contacto con la familiar, reunificación familiar, transporte de la ciudad de retorno al lugar de origen del niño, albergue de emergencia para que la familia pase la noche y una comida de emergencia para el día de la llegada.
 - b. *Seguimiento*: visita al hogar, evaluación del hogar y la comunidad, establecimiento de metas.
 - c. *Servicios sanitarios y psicológicos*: remisión a clínicas médicas y dentales, servicios psicológicos y orientación psicopedagógica.
 - d. *Educación*: matriculación escolar, material escolar, búsqueda de becas, asistencia financiera para el pasaje de autobús, tasas de matrícula, uniformes y libros.

- e. *Formación para niños y familias*: clases de informática, talleres de capacitación y formación profesional.
 - f. *Remisiones para alimentos y ropa*: remisiones para asistencia alimentaria.
 - g. *Otros servicios de apoyo*: como préstamos a familias para poner en marcha negocios o asistencia a toda la familia para la reintegración sostenible del niño.
 - h. *Género*: Los planes deben tener en cuenta las dificultades a las que se enfrentan las niñas en sus hogares y comunidades, con el fin de asegurar el éxito de su reintegración. El respeto por las salvaguardas para las supervivientes de la violencia doméstica y otras formas de violencia de género es fundamental para asegurar la repatriación y la reintegración a salvo y sostenibles de las niñas. Entre las necesidades de servicios de las niñas están la atención prenatal y los cuidados médicos para la madre y el bebé durante y después del parto, y el apoyo a las niñas que quieran asistir a la escuela.
42. Crear buenas prácticas y programas sostenibles para la repatriación y la reintegración: El Administrador de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), junto con el Secretario de Estado, el Secretario de Salud y Servicios Humanos, el Fiscal General, las organizaciones internacionales y las ONG de Estados Unidos con experiencia en la repatriación y la reintegración, deben crear un programa para desarrollar e implementar mejores prácticas y programas sostenibles en Estados Unidos y dentro del país de retorno, con el fin de garantizar la repatriación y la reintegración a salvo y sostenible de los niños no acompañados cuando se concluya que la repatriación redundaría en su interés superior. Los programas deben ayudar a los jóvenes a encontrar alternativas y abordar las causas fundamentales de la migración. Los programas deben colaborar con organizaciones comunitarias locales con las competencias lingüísticas y culturales para garantizar que no se discrimine por motivos de género, lengua o de otro tipo; y asegurar que los servicios sean culturalmente apropiados. La prestación de asistencia integral para el retorno y la reintegración de los niños que regresan a sus países requiere un esfuerzo de colaboración de varias partes interesadas, especialmente de organizaciones comunitarias familiarizadas con la cultura, la lengua y los sistemas de apoyo locales. Es esencial que este programa complemente los planes nacionales y regionales de desarrollo humano y derechos humanos, mencionados en las recomendaciones I.A. y II.A.1., que abordan las causas estructurales de la migración.
43. Extender la población beneficiaria de la Ley Pública 109-95, Ley de Asistencia a Huérfanos y otros Niños Vulnerables en Países en Desarrollo de 2015, para que incluya a los niños migrantes repatriados: Esta ley ordena al Gobierno de Estados Unidos y a sus socios que respondan a las necesidades de los niños en situación de riesgo en el mundo en desarrollo de manera integral, coordinada y eficaz. Debe incluir a los niños migrantes.
44. Estados Unidos debe conectar los programas de desarrollo y estado de derecho con los programas de reintegración en la región: El mandato de la TVPRA de la reintegración a salvo y sostenible no se ha aplicado plenamente ni se ha conectado con proyectos más amplios de desarrollo en la región, lo que supone

una deficiencia importante. Para que la reintegración logre su objetivo tiene que conectarse con las iniciativas para garantizar la seguridad y el acceso a oportunidades en los países de origen. Es necesario un firme respaldo del Gobierno de Estados Unidos, en colaboración con estos países, para servicios de reintegración, con el fin de que los niños puedan quedarse en casa de manera sostenible y reunificarse a salvo con sus familias.

Procesamiento de refugiados en el extranjero

45. Usar el procesamiento en el país como método complementario, no sustitutivo, del sistema de asilo de Estados Unidos: Los criterios de los exámenes y las resoluciones en los países deben ser congruentes con la definición internacional de la condición de refugiado. El procesamiento en los países no justifica que se niegue a los migrantes el acceso o la entrada a Estados Unidos para solicitar asilo u otros beneficios humanitarios. De manera similar, no se debe utilizar una decisión negativa en el extranjero sobre la condición de refugiado en contra de un niño u otro migrante si solicita posteriormente la entrada o el asilo en Estados Unidos.
46. El procesamiento en los países debe ampliarse a todo niño que se encuentre en el país y cumpla la condición de refugiado: El Gobierno de Estados Unidos anunció que el programa de procesamiento en los países excluye a los niños que no tienen un progenitor en “situación regular” en Estados Unidos. Sin embargo, estos niños no son menos vulnerables. Dado que el objetivo del procesamiento en los países es reducir la necesidad de que los niños tengan que emprender en peligroso viaje a Estados Unidos por vías irregulares, se debe expandir a todos los niños que cumplan la condición de refugiado.
47. Desarrollar mecanismos de protección para los niños y las familias la espera del procesamiento en los países: Estados Unidos debe implementar sistemas para acelerar el procesamiento en los países para que los niños no corran mayores riesgos mientras esperan la resolución asegurando, por ejemplo, la movilización de suficientes funcionarios sobre el terreno para procesar rápidamente las solicitudes. Estados Unidos debe colaborar con el ACNUR y las ONG locales que garantizar la acogida a salvo y otras protecciones para los niños que tengan pendientes solicitudes de la condición de refugiado en los países. Estados Unidos también debe implementar mecanismos como la concesión inmediata de permisos humanitarios para personas que no pueden esperar a salvo su turno en el país.

