

DESAFÍOS EN LA ATENCIÓN DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS PROVENIENTES DE CENTROAMÉRICA *

Elva Leonor Cárdenas Miranda**

Resumen

El fenómeno migratorio de niñas, niños y adolescentes no acompañados por sus progenitores o familiares es un tema de dimensión internacional y que tiene sus aristas en regiones focalizadas como el llamado Triángulo Norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala, y Honduras). Los Estados y organismos internacionales han enfocado sus esfuerzos en atender a este sector de la población, por su condición de vulnerabilidad. No obstante, aun cuando se han puntualizado las acciones y estrategias para la atención de la protección integral de la niñez migrante no acompañada, éstas no han sido aplicadas en su totalidad. En esta contribución se analizarán cuáles son los desafíos en el tema.

Abstract

The migratory phenomenon of girls, boys and adolescents unaccompanied by their parents is a theme of international dimension and has its edges in focused regions like the so-called Triangle North of Centro America (El Salvador, Guatemala, and Honduras). The States and in-

* Fecha de recepción: octubre, 2018. Aceptado para su publicación: noviembre, 2018.

**Doctora en Derecho, Coordinadora Académica de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, Catedrática del Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I y Miembro del Consejo Editorial de la *Revista Académica de la Facultad de Derecho*. Correo electrónico: cardenas.elva2017@gmail.com

ternational organizations have focused their efforts on attending this sector of population due to their vulnerability. However even if the actions and strategies for the protection of unaccompanied migrant children's comprehensive protection have been pointed out, they have not been applied completely. In this contribution we'll analyze the challenges in this topic.

Palabras clave:

Niñas, niños y adolescentes no acompañados, Triángulo Norte de Centroamérica, vulnerabilidad, desafíos.

Keywords:

Girls, boys and adolescents unaccompanied, Triangle North of Centro America, vulnerability, challenges.

I. Introducción

La migración de personas como fenómeno constituye una problemática constante para todos los actores involucrados: personas, familias, sociedades y Estados. Estos últimos han tenido que afrontar una serie de retos para atender una situación de tal magnitud, en aras de proteger los derechos humanos tanto de sus connacionales como de los inmigrantes.

Esta situación se torna más delicada cuando se involucran grupos vulnerables como los niñas, niños y adolescentes que migran sin el acompañamiento de padres o algún miembro de la familia, como es el caso particular de aquellos menores procedentes de Centroamérica, del llamado Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) que llegan a nuestro país. Algunos de los factores de esta movilidad devienen del entorno más directo, esto es, el familiar o comunitario; espacios que representan una fuente de inseguridad, debido a los problemas socioeconómicos y de violencia que enfrentan, lo que implica un mayor riesgo para su vida, integridad y seguridad, en caso de retornar.

Por otra parte, no es menor el riesgo continuo y permanente durante su trayecto en los diferentes países por los que se trasladan, se convierten en presas fáciles de todo tipo de violencia y abusos; es por ello, que

países como México, considerados como receptores, por su ubicación geográfica, deben velar por una protección internacional eficiente que permita garantizar sus derechos mientras se encuentra fuera de su país de origen y, en tanto, se encuentra una solución duradera.

En este trabajo se pretende analizar el fenómeno de la migración no acompañada de niñas, niños y adolescentes, específicamente en los países centroamericanos como aquellos denominados de origen, con respecto a México, como país receptor. Asimismo, puntualizar sobre los desafíos que esta región de América tiene por implementar.

II. ¿Qué entendemos por niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados?

Resulta fundamental formular algunas precisiones terminológicas a fin de abordar el tema. En este contexto es menester hacer la diferenciación entre lo que entendemos por niños no acompañados y niños separados; para ello, nos basamos en las *Directrices de ACNUR para la determinación del Interés Superior del Niño*, que a la letra determinan:

“Niños no acompañados” (también denominados “menores no acompañados”) son niños 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.

“Niños separados” son aquellos separados de ambos progenitores, o de su previo cuidador por ley o costumbre, pero no necesariamente de otros parientes. Puede tratarse, por tanto, de niños acompañados por otros miembros adultos de la familia.

Conocer si un niño está separado o no acompañado es fundamental para determinar las medidas que se tomarán para su protección integral.

III. Protección integral de la niñez migrante no acompañada

Las niñas, niños y adolescentes, conforman un sector de la población con un alto índice de vulnerabilidad que se potencializa al agregarse una condición de migrantes no acompañados. La primera afirmación se desprende de su propia etapa evolutiva, esto es, respecto de las estructuras físicas, intelectuales, afectivas y morales que los caracterizan y diferencian de otras etapas del ser humano; en cuanto a la condición de migrante no acompañado, se presenta la constante exposición a una serie de riesgos para su salud, su integridad física, su dignidad e, incluso, su propia vida. Por tanto, son susceptibles de convertirse en blanco perfecto de explotación, trata por razones sexuales o laborales, abuso físico y sexual, extorsión y secuestros, entre otros.¹

La Convención sobre los Derechos del Niño constituye el instrumento internacional sobre el que se fundamenta la doctrina de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes. Esta doctrina se traduce en disposiciones fundamentales como considerar al niño sujeto pleno de derechos; a determinar su interés superior como principio rector y supremo; así como, a otorgar prioridad absoluta y corresponsabilidad al Estado, las familias y la sociedad en la protección integral de la infancia y la adolescencia.

Por tanto, son los Estados los que tienen la mayor responsabilidad, en conjunto con la familia y la sociedad, tanto para hacer que la denominada protección integral resulte pertinente y eficaz, como para que se cumpla con la normatividad nacional e internacional.

Para dar seguimiento al cumplimiento de las obligaciones que contempla la Convención para los Estados que la ratifican, se cuenta con el Comité de Derechos del Niño, es ante éste que se presentan informes periódicos sobre las medidas que hayan adoptado para dar cumplimiento a los derechos reconocidos en la misma y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos. Derivado de estos informes el Comité emite sugerencias y recomendaciones generales que se transmiten a los Estados Partes.

Otra labor importante que realiza el Comité es la de interpretar las disposiciones contempladas en la Convención derivándose así las Obser-

¹ UNICEF, *Los derechos de la infancia y la adolescencia en México. Una agenda para el presente.*

vaciones Generales sobre diferentes artículos. A la fecha, ha emitido 21 Observaciones Generales.

Específicamente sobre el tema que nos ocupa, emitió la *Observación General N° 6: Trato de los niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*.

Ahora bien, existen algunos principios que deberán regir el actuar de los involucrados al momento de vincularse con niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados. Destacamos el principio por excelencia que es el de Interés Superior del Niño, como eje rector y primigenio que deberá atenderse en todos los asuntos concernientes a este grupo. Otro de los principios es “No discriminación” que atiende a condiciones, entre otras, de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política y características físicas, entre otras.

Adicionalmente, es particularmente importante mencionar las obligaciones de los Estados. En primer término, nos referimos a la obligación de los Estados de proteger el carácter confidencial de la información recibida con referencia a la niña, niño o adolescente no acompañado, en aras de proteger su derecho a la intimidad, esto es, que la información no sea utilizada para fines distintos a los que se recabaron. La segunda, resulta fundamental con respecto de los instrumentos internacionales de derechos humanos y de derecho humanitario, que se traducen en obligación de los Estados de no trasladar a niñas, niños o adolescentes a un país en donde existan motivos racionales para pensar que existe un peligro real de daño irreparable para ellos.

IV. Marco jurídico

Analizar los instrumentos internacionales en los que se fundamentan derechos, principios y directrices es crucial para el tema que nos ocupa. Sólo enlistaremos algunos de ellos en los cuales se incluyen los relativos a derechos humanos generales, el derecho de los refugiados y los instrumentos específicos sobre niños. También, incluimos las Observaciones del Comité de los Derechos del Niño, que resultan aplicables y que son fundamentales para la interpretación de derechos y principios.

A) Internacional

- *Convención sobre los Derechos del Niño.*
- *Observación General No. 6 “Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen”.*
- *Observación General No. 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial.*
- *Opinión Consultiva OC-21/2014 “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o necesidades de protección internacional”, de 19 de agosto de 2014.*
- *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 28 de julio de 1951 y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.*
- *Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, 2000.*
- *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, 2000.*
- *Convención sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores, 1980.*
- *Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional de 1993 y su Recomendación relativa a la aplicación a los niños refugiados y a otros niños internacionalmente desplazados de 1994.*
- *Convención sobre Jurisdicción, Ley Aplicable, Reconocimiento, Aplicación y Cooperación con respecto a la Responsabilidad Parental y Medidas para la Protección de Menores, de 1996.*
- *Carta Africana sobre los derechos y el bienestar del niño, de 1990.*
- *Convenios de la Organización Internacional del Trabajo núm. 182 (Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, de 1999) y núm. 138 (Convenio sobre la edad mínima de 1973).*

De los diversos instrumentos enlistados resulta imprescindible referirnos a la Convención sobre los Derechos del Niño ya que sienta los criterios, principios y derechos mínimos para considerar en cualquier situación en

la que esté involucrado este grupo vulnerable. En concreto, encontramos algunos artículos que son esenciales al momento de abordar el tema de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados.

El Artículo 1, que define como niño a "...todo ser humano menor de dieciocho años de edad..."

El Artículo 2, enuncia la obligación de los Estados de respetar los principios de la Convención y además sobre la "...aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna 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 socioeconómica, los impedimentos físicos, en nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales".

El Artículo 3, consagra el principio rector denominado interés superior del niño, el cual deberá ser considerado en todas las medidas concernientes a este sector de la población que tomen instituciones tanto públicas como privadas.

El Artículo 12 establece el derecho del niño a expresar su opinión, incluso, si se encuentra en alguna situación de vulnerabilidad como es el caso de la migración no acompañada.

En cuanto a los documentos orientadores no se puede omitir dos Observaciones realizadas por el Comité de los Derechos del Niño, la antes referida *Observación General No. 6 Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*; así como la *No. 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial*.

La Observación No. 6 es una de las más importantes y contundentes en la materia. Se origina, según se desprende del propio documento por:

la comprobación por parte del Comité de que son cada vez más los menores que se encuentran en las situaciones descritas. Las razones de que un menor esté en situación de no acompañado o separado de su familia son variadas y numerosas entre ellas figuran la persecución del menor o de sus padres, un conflicto internacional o una guerra civil, la trata en diversos contextos y manifestaciones, sin olvidar la venta por los padres y la búsqueda de mejores oportunidades económicas.²

² Comité de los Derechos del Niño, *Observación General No. 6 Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, p. 5.

La finalidad de la observación es:

Poner de manifiesto la situación particularmente vulnerable de los menores no acompañados y separados de su familia, exponer la multiplicidad de problemas que experimentan los Estados y otros actores para conseguir que esos menores tengan acceso a sus derechos y puedan disfrutar de los mismos, así como proporcionar orientación sobre la protección, atención y trato adecuado de los referidos menores a la luz de todo el contexto jurídico que representa la Convención de los Derechos del Niño (la “Convención”), con particular referencia a los principios de no discriminación, el interés superior del niño y el derecho de éste a manifestar libremente sus opiniones.³

Esta Observación, ha servido a los Estados de parámetro, primero para visibilizar el fenómeno y después para iniciar con las acciones y estrategias en aras una protección internacional e integral de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados.

Un aporte sustancial es lo referente a la respuesta idónea de los Estados parte frente a necesidades de protección, generales y concretas, de niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados de su familia. Estas pautas han sido una guía fundamental para que en México se adoptaran las estrategias pertinentes para el tema, a saber:

- Evaluación y medidas iniciales;
- Nombramiento de tutor, asesor y representante legal;
- Atención y alojamiento;
- Pleno acceso a la educación;
- Derecho a un nivel de vida adecuado;
- Derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de enfermedades y la rehabilitación de la salud;
- Prevención de la trata y de la explotación sexual y de otra naturaleza, así como de los malos tratos y de la violencia;
- Prevención del reclutamiento militar y protección de las consecuencias de la guerra; y
- Prevención de la privación de la libertad y tratamiento de estas hipótesis.

³ *Ídem.*

Finalmente, también en esta Observación se marcan las pautas del procedimiento para obtener el asilo, garantías jurídicas y derechos de la materia; así como lo referente a reunión familiar, retorno y soluciones duraderas.

La *Observación General No. 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial*,⁴ tiene como objetivo que, los Estados parte garanticen el efectivo cumplimiento del principio del interés superior del niño. Al ser considerado un concepto jurídico indeterminado, con tendencia a ser interpretado de una u otra manera, lo que se pretende en este documento es mejorar la comprensión a través de definiciones concretas. En este tenor:

El propósito general es promover un verdadero cambio de actitud que favorezca el pleno respeto de los niños como titulares de derechos.

En concreto, ello repercute en los siguientes aspectos:

- a) La elaboración de todas medidas de aplicación adoptadas por los gobiernos;
- b) Las decisiones individuales tomadas por autoridades judiciales o administrativas o por entidades públicas a través de sus agentes que afecten a uno o varios niños en concreto;
- c) Las decisiones adoptadas por entidades de la sociedad civil y el sector privado, incluidas las organizaciones con y sin fines de lucro, que presten servicios relacionados con los niños o que les afecten; y,
- d) Las directrices relacionadas con medidas tomadas por personas que trabajan con los niños y para ellos, en particular los padres y los cuidadores”.⁵

De acuerdo con el Comité el interés superior del niño es un concepto triple:

- a) Es un derecho sustantivo, porque debe ser una aplicación inmediata, directa que se evalúe y tenga en cuenta al sopesar distintos intereses ante una cuestión debatida y la garantía de que ese derecho se pondrá en práctica siempre que se tenga que adoptar alguna decisión que afecte al niño. De ahí que pueda invocarse ante los tribunales.

⁴ Comité de los Derechos del Niño, *Observación General No. 14, sobre el derecho del niño a que su interés sea una consideración primordial*.

⁵ *Ibidem*, p. 5.

- b) Es un principio jurídico interpretativo fundamental, si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la interpretación que atienda de manera más efectiva el interés superior del niño.
- c) Es una norma de procedimiento en virtud de que, si se debe tomar una decisión que afecte a un niño, o niños en general, se tendrá que considerar las posibles repercusiones positivas y negativas de la decisión. La evaluación del interés superior del niño requiere garantías procesales.

Otro elemento importante que consideramos relevante para el tema de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados, es el relacionado con las consideraciones del Artículo 12 y el derecho del niño a expresar su opinión ya que, en esta Observación, se hizo hincapié de este derecho no importando si se encuentran en situación vulnerable. Asimismo, lo referente a la preservación del entorno familiar y mantenimiento de las relaciones cuando éstas se vean interrumpidas por la migración, en cuyo caso también deberá considerarse el interés superior en las decisiones relativas a la reunión de la familia.

Finalmente, otro elemento sustancial que aporta esta Observación es la interpretación sobre las situaciones de vulnerabilidad del niño, en este caso, el hecho de ser migrante o tener la condición de refugiado o en asilo. En este sentido, considera que “El objetivo de la determinación del interés superior de un niño o de los niños en situación de vulnerabilidad no debe referirse solo al pleno disfrute de todos los derechos consagrados en la Convención, sino también en otras normas de derechos humanos relacionadas con esas situaciones específicas...”⁶

Así también es de resaltar la *Opinión Consultiva OC-21/2014 “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o necesidades de protección internacional*, de 19 de agosto de 2014,⁷ emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en la cual determinó las obligaciones estatales respecto de niñas y niños, asociadas a su condición migratoria o a la de sus padres, a fin de que los Estados diseñen, adopten, implemente, y apliquen políticas migratorias.

La CIDH en ejercicio de su competencia consultiva, dejó claro que la condición de niña o niño es una condición de máxima prioridad para el Estado, en el cual deben primar los derechos establecidos por la Convención de Derechos del Niño, sobre cualquier otra consideración de nacionalidad o estatus migratorio.

⁶ *Ibidem*, pp. 16 y 17.

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-21/2014 “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o necesidades de protección internacional”*.

En esta opinión se vuelve a puntualizar en la necesidad de identificar las necesidades especiales de niñas y niños, como la referente a la protección internacional, esto deberá ser llevado a través de un procedimiento pormenorizado.

Asimismo, se prevén cuestiones como la garantía del debido proceso, la prohibición de la privación de libertad, medidas no privativas de libertad, prohibición de deportar, procedimientos para determinar el asilo o el carácter de refugiado.

En cuanto a los espacios de alojamiento, se establece que deberá prevalecer el principio de separación, esto es, si la niña o niño tiene la condición de no acompañado o separado deberá alojarse en sitios distintos del que corresponde a los adultos y el derecho a la unidad familiar, para los casos de niñas, niños o adolescentes que tengan la condición de acompañados.

B) Nacional

Dentro de la normativa nacional en la materia, destacan la Ley de Migración (2011) y su Reglamento (2012), la Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (2014) y su Reglamento (2012), y muy especialmente resulta imprescindible citar la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (*DOF* 4 de diciembre de 2014) que dedica su capítulo Décimo Noveno, Artículos 89 al 101 a las Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes.

En este capítulo encontramos las disposiciones relativas a la protección de los derechos y medidas que deberán atender las instituciones como el Instituto Nacional de Migración, el Sistema Nacional DIF y de las entidades federativas con respecto a las Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes en sus calidades de acompañados o no acompañados, en su Reglamento (*DOF*, 2 de diciembre de 2015) encontramos la obligatoriedad de contar con una base de datos sobre Niñas, Niños y Adolescentes migrantes que será administrada por el Sistema Nacional DIF (Artículo 43) y en su Título Noveno, Artículos 105 al 11, las disposiciones relacionadas con el procedimiento administrativo migratorio que deberá atender el Instituto Nacional de Migración en coordinación con la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) para los casos de solicitantes de refugio y asilo).

En su Artículo 105 se contempla la elaboración de un Protocolo de actuación para asegurar el respeto a los principios y la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en procedimientos administrativos migratorios.

Este Protocolo se realizó de manera coordinada entre el Instituto Nacional de Migración y la Procuraduría Federal de Protección y se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 2016.

V. Triángulo del Norte: Guatemala, El Salvador y Honduras

Para entender el fenómeno de la movilidad humana, es fundamental conocer, de manera general, las características de los lugares de origen de las niñas, niños y adolescentes migrantes con la finalidad de entender las condiciones de vida que los obligan a abandonar sus hogares, así como las principales amenazas que enfrentan al cruzar la frontera sur de México, entre las que se encuentran: la repatriación inmediata, así como la alta probabilidad de ser víctimas de delitos como la trata, la extorsión, el secuestro y la desaparición forzada, entre otros.

A) Guatemala

La República de Guatemala al mes de junio de 2014 contaba con una población total de 15'607,640 de habitantes (7'927,951 mujeres y 7'679,689 hombres) de los cuales 7'687,725 corresponden a personas de 0 a 19 años, 3'922,578 niños y 3'765,147 niñas; lo que significa que la edad promedio de la población es de 17 años.⁸

El 59.3% de esta población total se encontraba en una situación de pobreza total.⁹

La situación de niñas y niños, el 68.2% habitaba en lugares pobres de los cuales 70.2% tenía menos de 10 años y 65.9% se encontraba entre los 10 y 17 años.¹⁰

La tasa neta de migración internacional, la cual se obtiene dividiendo el saldo migratorio (inmigrantes menos emigrantes) y la población total

⁸ Instituto Nacional de Estadística, República de Guatemala: *Estadísticas demográficas y Vitales 2014*, pp 7-10.

⁹ Instituto Nacional de Estadística, República de Guatemala, *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida*, p. 1.

¹⁰ *Ibidem*, p. 9.

multiplicando el resultado por mil, al mes de junio de 2015 llegó a -0.6 migrantes por cada 1000 habitantes. Esta cifra se encuentra proyectada hasta el año 2026 con una tasa de -0.45.¹¹

B) El Salvador

En el año 2016 habitaban en la República de El Salvador una población de 6'522,419 personas con el 61.7% de ellas residiendo en zonas urbanas y el 38.3% en zonas rurales. De este número total, 2'375,044 son personas de 0 a 19 años, siendo 1'152,865 mujeres y 1'222,179 hombres.¹²

En el rango de edad de los 15 a los 24 años, es decir, 1'358,136 jóvenes (697,736 mujeres y 660,400 hombres), 359,670 no realiza ninguna actividad educativa o laboral y pertenecen a hogares con los ingresos económicos más bajos, existen 43,579 niñas y niños de 0 a 17 años de edad que ha sido abandonados por ambos padres.¹³

En 2016, 34% de los hogares (es decir 607,138 familias que equivalen a 2'569,774 personas) fue catalogado con pobreza multidimensional.¹⁴

C) Honduras

En el año 2016, la República de Honduras contaba con 8'714,641 de habitantes, con una población en el rango de los 5 a los 17 años de 2'472,796 (1'236,763 niños y 1'236,035 niñas). 60.9% de la población total se encuentra en situación de pobreza y 38.4% en pobreza extrema.¹⁵

136,177 niñas y niños entre los 5 y los 17 años estudian y trabajan, 212,367 sólo trabajan y 283,763 no realizan ninguna actividad escolar ni laboral, por lo que su situación de riesgo es alta para ser captados por las organizaciones del crimen organizado.¹⁶

Como se puede desprender de los datos antes citados, la migración de niñas y niños no acompañados desde el Triángulo del Norte es ocasionada principalmente por la combinación de los altos niveles de pobreza, falta de oportunidades educativas, desnutrición, marginación y el

¹¹ *Ibidem*, pp. 79-85.

¹² Dirección General de Estadísticas y Censos, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2016*, pp. 1 y 2.

¹³ *Ibidem*, p. 46.

¹⁴ *Ídem*.

¹⁵ Instituto Nacional de Estadísticas, *Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2016*.

¹⁶ *Ídem*.

homicidio; la violencia que sufren en sus hogares; así como el deseo de la reunificación familiar; a lo que se suma el crimen organizado, con el riesgo de ser reclutados por las pandillas.

VI. Principales rutas de acceso al territorio mexicano de Niñas y Niños Migrantes no acompañados

La frontera sur de México está conformada por una franja de 956 kilómetros que divide a los Estados de Chiapas, Tabasco y Campeche de la República Mexicana con Guatemala, con el río Suchiate al sudoeste y el río Usumacinta al norte. La frontera con Belice es de 193 kilómetros con el Estado de Quintana Roo, México, dividida por el Río Hondo.¹⁷

Se trata de una frontera porosa de fácil acceso, sus principales rutas de acceso al territorio mexicano son, de manera primordial, la zona costera del Estado de Chiapas, la franja fronteriza con el Estado de Tabasco, así como la ciudad de Chetumal, Quintana Roo.

VII. Perfil de las Niñas, Niños y Adolescentes migrantes no acompañados

En general se trata de adolescentes de 13 a 17 años que huyen de su país por las causas antes expuestas. Se presentan menos casos de niños (as) de menos de esas edades. Según los datos proporcionados por el Sistema Nacional DIF en el año 2017, se recibieron en sus albergues: 625 niños de 0 a 5 años; 684 de 6 a 12 años y de 13 a 17 años, 7,842.¹⁸

¹⁷ International Crisis Group, *Presa Fácil: Violencia criminal y migración en Centroamérica*, p. 3.

¹⁸ Sistema Nacional DIF. Dirección General de Normatividad, *Promoción y Difusión de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*.

VIII. Medidas de protección

Pese a sus esfuerzos las políticas y prácticas migratorias de México no han logrado atender el fenómeno a partir del enfoque de derechos, por lo que prevalecen medidas que incluyen la privación de la libertad y la violación de derechos humanos como práctica común de los procedimientos administrativos, sin tomar en cuenta la situación de vulnerabilidad.

Si bien es cierto, no todas las niñas y niños se encuentran en una situación que sugiera la necesidad de la protección internacional, pero todas y todos requieren de la protección y restitución de sus derechos.

En este sentido, el procedimiento a cargo de la Procuraduría Federal de Protección debería formar parte de las acciones iniciales en la intervención del Estado a partir del momento en el que se ha identificado a una niña o niño migrante no acompañado. De esta manera, se mantendrían a salvo sus derechos y a partir de esta situación de salvaguarda, se podrían iniciar los procedimientos que mejor atiendan a sus necesidades y que le brinden una solución duradera para poder desarrollarse de manera adecuada en la adultez.

A partir del procedimiento de protección y restitución de derechos debe definir el procedimiento migratorio o el de reconocimiento de la condición de refugio cuando proceda, como parte del Plan de Restitución de Derechos. Por el contrario, en la práctica común las niñas y niños migrantes no acompañados no acceden a este procedimiento de protección y restitución, y ven vulnerados sus derechos de distintas maneras y de forma inevitable, lo que podría cambiarse radicalmente si se cambiarán las prioridades y el enfoque de atención.

Lo anterior se corrobora en el “Informe sobre la Problemática de Niñas, Niños y Adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional”, presentado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en octubre de 2016.

En las conclusiones de este Informe la CNDH reconoció que, aunque el Estado mexicano ha ratificado una cantidad considerable de tratados internacionales para la protección de los derechos humanos de la niñez y ha aceptado la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y han existido avances legislativos en la materia, su aplicación dista mucho de ser la correcta para garantizar la protección integral de las Niñas, Niños y Adolescentes en Contexto de Migración Internacional No Acompañada (NNACMNA).

Por lo que la CNDH propuso lo siguiente:¹⁹

A) Al Instituto Nacional de Migración

PRIMERA: Instruir a todo el personal de ese Instituto para que realicen las acciones material y humanamente posibles para evitar que NNACMNA que se encuentren a su disposición permanezcan en un recinto migratorio y sean canalizados y trasladados de manera inmediata a los Sistemas DIF correspondientes, por lo que sería conveniente que se exploren las alternativas o formas a fin de que previo a las diligencias de revisión migratoria se tenga ubicado el Centro de Asistencia Social (CAS) que recibiría a las NNACMNA, para que en caso de que durante dichas diligencias se detenga a una NNACMNA, sea alojado directamente en el CAS.

SEGUNDA: Durante la permanencia de NNACMNA en los Centros de Asistencia Social, el personal especializado deberá dar seguimiento, de manera documentada, a las necesidades especiales de protección que presenten durante su estancia en los mismos.

TERCERA: Se establezcan claramente y de conformidad con la legislación nacional e internacional de protección de los derechos de la niñez los requisitos y el perfil que deben cumplir los servidores públicos que tendrán contacto con NNACMNA, debiendo especificarse las profesiones y conocimientos en derechos de la infancia con los que deben contar.

CUARTA: Se elabore un protocolo donde se establezca de manera precisa el procedimiento que se aplicará a NNACMNA, desde el momento de su detención, incluyendo el seguimiento de asistencia durante su alojamiento en los CAS, hasta la determinación de su situación jurídica migratoria, considerando prioritario el Interés Superior del Niño (ISN).

QUINTA: Se realicen los acuerdos interinstitucionales con la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes para que NNACMNA que estén sujetos a un procedimiento administrativo migratorio, cuenten con la asesoría y representación en coadyuvancia que prevé la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

SEXTA: Se giren las instrucciones a todo el personal del INM que tiene contacto con NNACMNA para que informen de manera documentada, clara y precisa sobre el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado al que pueden tener derecho, debiendo abstenerse de prejuzgar los motivos de la solicitud o desalentarlos a presentarla, notificando a la COMAR en el plazo de 72 horas previsto en el Artículo 16, fracción II, del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria.

¹⁹ Informe sobre la Problemática de Niñas, Niños y Adolescentes Centroamericanos en contexto de migración internacional no Acompañados en su tránsito por México y con Necesidades de Protección Internacional, México, CNDH, octubre 2016, pp. 177-186.

SÉPTIMA: Se instruya a los servidores públicos encargados de ejecutar el retorno asistido de NNACMNA respecto de los mecanismos y acciones que deberán realizar, debiendo indicar el tipo de transporte que se utilizará, el horario de arribo al país de origen y las autoridades que los recibirán.

OCTAVA: Revise de manera conjunta con el Sistema Nacional DIF la figura del Oficial de Protección (OPI) y su adscripción, a efecto de valorar la pertinencia de la misma para garantizar la protección integral de los derechos humanos de NNACMNA, y generar los cambios legislativos o reglamentarios para que esto proceda.

NOVENA: De manera coordinada con el Secretariado Ejecutivo del SIPINNA y la COMAR se promueva una propuesta de reforma a la Ley de Migración, su Reglamento, al Reglamento de la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria, así como a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para que con independencia de que todas las autoridades deben velar por el Interés Superior de la Niñez, sea personal adscrito a las Procuradurías de Protección quienes realicen la determinación del ISN, siguiendo los lineamientos que para tal efecto emita la Procuraduría Federal de Protección.

DÉCIMA: Articular acciones con el Sistema Nacional DIF, para permitir el acceso a la información contenida en la base de datos de las NNACMNA, con la finalidad que dicha información sea considerada para establecer las acciones a seguir en la asistencia y protección integral de dicho grupo en situación de vulnerabilidad.

DÉCIMA PRIMERA: Que se solicite a los representantes del Estado Mexicano en la Conferencia Regional de Migración, la necesidad de exhortar a los países del Triángulo Norte de Centroamérica para que de manera conjunta se realice una campaña de concientización sobre los derechos humanos de NNACMNA y los peligros que corren al transitar de manera irregular por esos países y México.

B) Al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes

PRIMERA: Coordinar y articular acciones entre las diversas dependencias federales, estatales y municipales para la formulación, instrumentación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas encaminadas a la protección de los derechos de NNACMNA.

SEGUNDA: En coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Cámara de Diputados, efectúe el análisis sobre la inversión pública que anualmente se pueda prever y que se requiere para aumentar la capacidad de los CAS que albergan y brindan atención integral a NNACMNA.

TERCERA: Que, de manera coordinada con el INM, la COMAR y los Sistemas DIF, realice las acciones de formación y capacitación sobre el co-

nocimiento y respeto de los derechos humanos de NNACMNA, así como del procedimiento administrativo migratorio y el reconocimiento de la condición de refugiado a los servidores públicos involucrados en la atención de NNACMNA, debiendo emitir los lineamientos respectivos para tales efectos.

C) Al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

PRIMERA: Que se habiliten los espacios necesarios y adecuados para el alojamiento de NNACMNA en los CAS públicos a nivel federal, estatal y municipal, o privados que hayan sido debidamente certificados por las Procuradurías de Protección Federal y de las entidades federativas, así como contar con los servidores públicos suficientes y capacitados en los derechos de la niñez, debidamente certificados, solicitando los recursos que correspondan.

SEGUNDA: Se elabore un protocolo dirigido a los servidores públicos de los Sistemas DIF que tengan contacto con NNACMNA provenientes del Triángulo Norte de Centroamérica, en el que se prevea la atención que se debe brindar a este grupo de población atendiendo la situación de cada persona y sus países de origen.

TERCERA: Articular acciones con el Instituto Nacional de Migración que permitan acceder a la información contenida en la base de datos de NNACMNA, para que bajo una perspectiva de derechos humanos sea considerada para establecer todas aquellas acciones, que contribuyan a brindar una eficiente y adecuada protección integral de los mismos.

CUARTA: Se elabore un diagnóstico de todos los CAS públicos y privados que existen en el país, con el objeto de conocer cuáles son aquellos que cuentan con las condiciones necesarias para alojar NNACMNA, información que deberá hacerse pública y del conocimiento de las autoridades involucradas en la atención de la niñez migrante.

D) A las Procuradurías de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Federación y de cada una de las entidades federativas

PRIMERA: Que la Procuraduría Federal de Protección de Niñas Niños y Adolescentes de manera inmediata emita los lineamientos a seguir para la determinación del ISN de las NNACMNA, mismos que serán la base a considerar por las Procuradurías de Protección, que en cada caso en concreto resuelvan sobre el ISN.

SEGUNDA: En todos los procedimientos administrativos y de otra índole, en los que se encuentren involucrados NNACMNA, las Procuradurías de Protección deberán determinar su interés superior para garantizar la protección y restitución integral de los derechos de ese colectivo vulnerable. Las Procuradurías de Protección de cada entidad federativa deberán celebrar

un convenio con la Procuraduría Federal de Protección de Niñas Niños y Adolescentes en el que se establezca un procedimiento único y homogéneo que dé certeza sobre la forma en que se determinará su interés superior, siguiendo los lineamientos que previamente emita la Procuraduría Federal de Protección de Niñas Niños y Adolescentes.

TERCERA: Que designen personal para brindar acompañamiento, asistencia y representación en coadyuvancia a las NNACMNA durante cualquier procedimiento tanto migratorio como jurídico, y que cuenten con la certificación que emite el SNDIF.

CUARTA: Que el personal que brinde acompañamiento y protección a NNACMNA esté capacitado y certificado en derechos humanos de la niñez migrante, además que el perfil profesional sea de trabajo social, psicología o carreras afines.

QUINTA: De manera documentada, vigilen en todo momento el respeto del derecho a la seguridad jurídica y el debido proceso de las NNACMNA durante la sustanciación de los procedimientos administrativos migratorios, del reconocimiento de la condición de refugiado o bien, de aquellos jurisdiccionales que se inicien con motivo de la representación en coadyuvancia que brindan esas Procuradurías.

SEXTA: A la brevedad, establezcan los lineamientos y requisitos para la designación de tutores que velen por el bienestar e ISN de las NNACMNA como lo prevé el párrafo 251 de la OC-21/14, a fin de garantizar su acompañamiento y el respeto integral a sus derechos humanos.

SÉPTIMA: Que se supervise cuáles son los CAS que cuentan con las condiciones necesarias para alojar a las NNACMNA, con la finalidad de inscribirlos en el Registro Nacional de Centros de Asistencia Social previsto en 185 el Artículo 112 de la Ley General de Derechos de Niñas Niños y Adolescentes, y se realice su actualización de manera semestral, mismo que deberá ser público y consultable en la página de internet del Sistema Nacional DIF.

OCTAVA: Mantenga de manera documentada la continua supervisión de los CAS que albergan NNACMNA, para garantizar que sus derechos humanos se encuentren salvaguardados atendiendo a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran.

NOVENA: Que las Procuradurías de Protección de cada entidad federativa, de manera coordinada con los municipios cuenten con servidores públicos que fungirán como autoridad de primer contacto con las NNACMNA, quienes serán los enlaces con las instancias locales y federales; o bien que exista al menos un representante de la Procuraduría de Protección Estatal en cada uno de sus municipios para lograr una mayor eficacia en la protección y restitución de los derechos de las NNACMNA.

E) A la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados

PRIMERA: Durante la sustanciación del procedimiento para el Reconocimiento de Calidad de Refugiados los servidores públicos de esa Comisión, en atención al ISN, deberán priorizar los casos de NNACMNA, en tanto que también brindarán orientación de manera integral respecto de sus derechos.

SEGUNDA: De manera coordinada con el INM deberá garantizar que las NNACM solicitantes del Reconocimiento de Calidad de Refugiados bajo ninguna circunstancia se encuentren alojados en un recinto migratorio, debiendo en todo caso coadyuvar con el Instituto para su canalización a los Sistemas DIF.

TERCERA: Que los servidores públicos de esa Comisión encargados de realizar las entrevistas a NNACMNA estén especializados para detectar y atender las necesidades de protección que de forma particular requiere cada solicitante, las realicen de manera directa y personal, en un lugar diferente a los recintos migratorios y adecuado para la realización de la misma que de confianza y seguridad a los solicitantes.

CUARTA: Durante la permanencia de las NNACMNA en los CAS, el personal especializado en el derecho a la niñez, de manera documentada, deberá dar seguimiento a las necesidades especiales de protección que presenten durante su estancia en los mismos.

QUINTA: Que conjuntamente con la Procuraduría Federal de Protección Procuradurías de Protección estatales y el Sistema Nacional DIF se exploren alternativas de alojamiento para NNACMNA reconocidos como refugiados o a quienes se les otorgó protección complementaria, hasta en tanto cumplan 18 años, como pudiera ser la familia de acogida.

SEXTA: Que realice las acciones necesarias para incrementar su presencia en el país, con el objeto de que pueda recibir un mayor número de solicitudes del Reconocimiento de Calidad de Refugiados, para ello deberá contar con el personal suficiente y capacitado.

Acciones pendientes por realizar

Los retos y desafíos en concreto para los Estados latinoamericanos han sido ya determinados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a través de la *Opinión Consultiva OC 21/14* y por su parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha reiterado su cumplimiento para nuestro país, en el detallado informe arriba citado. Si bien a la fecha se han cumplimentado algunos aspectos todavía no se ha logrado atender lo siguiente:

1. Diseño de procedimientos para la determinación de necesidades de protección internacional y de medidas de protección especial de los niños, niñas y adolescentes migrantes.
2. Contar con un verdadero sistema de garantías que debería aplicarse en los procedimientos migratorios que involucran a niños, niñas y adolescentes migrantes.
3. Elaboración de estándares para la aplicación de medidas cautelares en un procedimiento migratorio sobre la base del principio de no detención de niñas y niños migrantes.
4. Establecer medidas de protección de derechos que deberían disponerse de manera prioritaria y que no implican restricciones a la libertad personal.
5. Definición de las obligaciones de las Procuradurías de Protección de las entidades federativas en casos de guarda y custodia de niñas y niños por motivos migratorios.
6. No se tiene la definición de que institución atenderá la tutela legal de los NNACMNA en los Centros de Asistencia Social.
7. No se tienen garantías de debido proceso ante medidas que impliquen privación de libertad de niñas y niños en el marco de procedimientos migratorios.
8. Se debe asegurar el principio de no devolución en relación con niñas y niños migrantes.
9. Fortalecimiento de la COMAR, requiere de recursos presupuestales y humanos para hacer frente al cúmulo de solicitudes de refugio que recibe.

10. Armonización de la legislación de la materia: Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y su Reglamento, con la Ley de Migración y su Reglamento, así como con la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y su respectivo Reglamento.

Adicionalmente se comenta que en nuestro país y en los países centroamericanos, no se tiene un sistema de información regional que dé seguimiento a la atención de los diferentes casos, se tiene conocimiento que la OIM y el UNICEF, están trabajando en este rubro, sin embargo, todavía no se concreta el proyecto.

Otro aspecto importante es contar con profesionales especializados y actualizados en la atención de las niñas, niños y adolescentes, con perfiles profesionales idóneos para el abordaje y contención de las diferentes situaciones y con una capacitación permanente.

La evaluación y la determinación del interés superior del niño es una tarea pendiente. Si bien la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Sistema Nacional DIF ha elaborado un Protocolo de *Atención para Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes No Acompañados o Separados que se encuentren Albergados*, en coordinación con UNICEF, OIM y ACNUR, deberá contarse con el apoyo de las instituciones involucradas en aplicarlo.

Conclusiones

Dado el incremento exponencial en años recientes, del número de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados, en tránsito por nuestro territorio, México, enfrenta múltiples desafíos para cumplir no sólo con los compromisos adquiridos al ratificar tratados internacionales en materia de derechos humanos, su propia legislación nacional y estándares jurídicos internacionales, sino ante todo para dar debida atención y respuesta a la protección de sus derechos.

Como se ha analizado, en la mayoría de los casos las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados, provienen principalmente del Triángulo Norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras) y se ven obligados a salir, debido a los problemas estructurales que enfrentan sus países de origen.

Los riesgos en la travesía son muchos y se multiplican a lo largo de la ruta migratoria: violencia, homicidios, crimen organizado y trata, son sólo algunos de los peligros que deberán sortear en su afán por llegar sobre todo, a Estados Unidos de Norteamérica.

El Estado mexicano ha implementado diversas acciones y medidas, incluyendo diversas modificaciones normativas tendientes a desarrollar mecanismos y procedimientos adecuados para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados, sin embargo, todavía falta mucho por hacer como hemos dado cuenta en este trabajo.

Para concluir, hacemos votos porque la suma de esfuerzos de México, El Salvador, Guatemala y Honduras propicie el cumplimiento efectivo de los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados. El desafío es mayúsculo, habrá que esperar respuestas efectivas.

Bibliografía

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, *Direc-trices de ACNUR para la determinación del Interés Superior del Niño*, mayo 2008.

CNDH, *Informe sobre la Problemática de Niñas, Niños y Adolescentes Cen-troamericanos en contexto de migración internacional no Acompañados en su tránsito por México y con Necesidades de Protección Internacional*, México, oc-tubre 2016.

COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, *Observación General No. 6, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de ori-gen*, ONU, 2005.

_____, *Observación General No. 14, sobre el derecho del niño a que su interés sea una consideración primordial*, ONU, 2013.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Opinión Consultiva OC-21/2014 "Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o necesidades de protección internacional"*, Costa Rica, 19 de agosto de 2014.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS MINISTERIO DE ECONOMÍA, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2016*, San Salvador, 2017, en <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, *Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2016*, en <http://181.189.226.83/binhnd/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=EPH2016&lang=ESP>

_____, *Estadísticas demográficas y Vitales 2014*, República de Gua-temala, Ministerio de Economía, 2015.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Presas Fáciles: Violencia criminal y migración en Centroamérica*, 2016, Bruselas, disponible en <http://www.refworld.org/es/country/HND,579b505d4,0.html>

Protocolo de Atención para Niños, Niños y Adolescentes Migrantes No Acompañados o Separados que se encuentren Abergados, México, DIF Nacional-UNICEF-OIM-ACNUR, julio 2014.

SISTEMA NACIONAL DIF, *Dirección General de Normatividad, Promoción y Difusión de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, Datos estadísticos, México, 2017.

UNICEF, *Los derechos de la infancia y la adolescencia en México. Una agen-da para el presente*, 2010, en: https://www.unicef.org/mexico/spanish/UNICEF_SITAN_final_baja.pdf