

IIDH

Instituto Interamericano
de Derechos Humanos

Prácticas relevantes de protección a los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes sin compañía en el Triángulo Norte y México



REAL EMBAJADA DE NORUEGA

PRÁCTICAS RELEVANTES DE PROTECCIÓN A LOS
DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES
MIGRANTES SIN COMPAÑÍA
EN EL TRIÁNGULO NORTE Y MÉXICO

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Con el apoyo de:
Real Embajada de Noruega

© 2016, Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Reservados todos los derechos.

341.486

I59p Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Prácticas relevantes de protección a los derechos de niños, niñas y
adolescentes migrantes sin compañía en el Triángulo Norte y México : México,
Guatemala, El Salvador y Honduras / Instituto Interamericano de derechos humanos.

--

San José, C.R. : IIDH, 2016

206 p. : 22 x 28 cm.

ISBN 978-9930-514-10-8

1. Derechos de los niños y las niñas. 2. Menores no acompañados. 3.
Adolescentes. 4. Migrantes. 5. México. 6. Guatemala. 7. El Salvador. 8. Honduras.

Las ideas expuestas en este libro son de exclusiva responsabilidad de las personas autoras y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al editor.

Equipo productor de la publicación:

José Thompson J.
Director Ejecutivo del IIDH

Natalia Arce Camiade
Coordinación académica

Gustavo Gatica López (coordinador)

Marta Villarreal Covarrubias

Elba Yanett Coria Márquez

Karina Arias

Irene Palma Calderón

Natalia del Cid

Luis Arenas

Equipo de investigación

Natalie Tames Mata

Asistente de investigación

Lucrecia Molina Theissen

Corrección de estilo

Marialyna Villafranca

Diseño, Diagramación y Artes finales

Versalles S.A.

Impresión

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica
Tel.: (506) 2234-0404 Fax: (506) 2234-0955
e-mail:s.especiales2@iidh.ed.cr
www.iidh.ed.cr

Índice

Presentación	7
Introducción	9
 Prácticas relevantes de protección a los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes sin compañía en el Triángulo Norte y México:	
México	17
Guatemala.....	71
El Salvador	115
Honduras	157
Conclusiones generales	201

Presentación

Existen algunos temas en la agenda mundial que muestran con crudeza las enormes contradicciones de nuestras sociedades en tiempos de globalización. Uno de estos es el de las migraciones internacionales. Cada día, se desplazan cientos de miles de personas de un país a otro por diversas razones: necesidad de empleo, mejorar las condiciones de vida, reunificación familiar, violencia, persecución por su orientación sexual o desastres naturales, entre otros motivos que se pueden resumir en la búsqueda de oportunidades y respeto a sus derechos.

La migración, un fenómeno que se observa desde la génesis del género humano, trae consigo hondas tragedias en la región más desigual del mundo; una de ellas es la expulsión de grandes contingentes de niñas, niños y adolescentes sin compañía de El Salvador, Guatemala, Honduras y México, los que se dirigen principalmente hacia los Estados Unidos. Es tal su magnitud que, en 2014, el incremento de detenciones de menores de edad por las autoridades migratorias estadounidenses y mexicanas dio lugar a que el Gobierno de Estados Unidos declarara una crisis humanitaria.

Después de esta declaratoria se dio a conocer un conjunto de iniciativas locales, nacionales y multilaterales con miras a contrarrestarla. Algunas de ellas fueron coyunturales, con otras se ha intentado atenuar los factores subyacentes al interior de los países expulsores; mediante algunas más se busca afrontar las condiciones de vulnerabilidad de esta población en la ruta migratoria, desde su salida, tránsito, llegada y retorno a sus países de origen.

Con la investigación, cuyos hallazgos se recogen en este libro, el IIDH hace una lectura crítica de las causas de la migración de las niñas, niños y adolescentes en los cuatro países mencionados, identifica las respuestas de los respectivos gobiernos y las organizaciones que acompañan a esta población y, entre ellas, destaca las prácticas relevantes de protección a sus derechos, de forma que se les pueda dar seguimiento y replicarlas en distintos planos: legislativo, de políticas públicas y de acompañamiento directo.

Al analizar los resultados se concluye que, pese a la existencia de varias iniciativas en curso para proteger los derechos de la infancia y adolescentes y prevenir que emigren, los retos que se afrontan para evitar su desplazamiento son muchos y más grandes que los logros alcanzados. Esta realidad nos lleva a insistir sobre el cumplimiento efectivo de las obligaciones internacionales contraídas por los Estados al ratificar los tratados que los protegen específicamente –como la Convención sobre los Derechos del Niño–, lo que implica que deben adoptar políticas integrales que contemplen adecuaciones legislativas y asignación de recursos suficientes para la realización del mandato de la institucionalidad que debe establecerse para tales efectos, entre otras medidas.

Empezar a resolver esta compleja problemática requiere que las sociedades y los actores concernidos se interroguen acerca de qué está fallando para que sus niñas, niños y adolescentes se lancen solos al camino. No es una pregunta retórica, responderla exige una revisión profunda de su situación de vulnerabilidad para establecer lo que debe hacerse para proteger sus derechos y prevenir su salida.

Remontar las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran la infancia y adolescentes de los países investigados implica asumir compromisos con la realización de los objetivos para avanzar en la construcción del bienestar para todas las personas. En tal sentido, son imperativos los acuerdos para reducir la desnutrición, erradicar la pobreza, asegurar el acceso a educación y salud y garantizar la seguridad de niños, niñas y adolescentes, teniendo presentes las obligaciones internacionales de protección y garantía de sus derechos. Es imperativo, también, que las sociedades y la institucionalidad se muevan con la rapidez y contundencia que requiere la magnitud y profundidad de una tragedia que se sigue manifestando con dureza día a día.

Agradecemos por su buen trabajo al equipo de investigación encabezado por Gustavo Gatica y conformado por destacadas especialistas e investigadores en la materia de los países en estudio. Asimismo, expresamos nuestro reconocimiento a la cooperación noruega que con su apoyo lo ha hecho posible.

Esperamos que la presente publicación, un medio para divulgar acciones relevantes potencialmente efectivas para afrontar la problemática descrita, sea de utilidad para los actores vinculados a la problemática de la infancia y adolescentes migrantes y que redunde en la toma de decisiones para la protección de sus derechos, sobre todo el derecho a permanecer en su país de origen al tener acceso a las oportunidades y condiciones para desarrollar todo su potencial.

José Thompson J.
Director Ejecutivo IIDH



INTRODUCCIÓN

Cada año millones de personas migran de un país a otro o se desplazan internamente por razones económicas, en búsqueda de un empleo, por desastres naturales o como consecuencia de la violencia. El Informe sobre las Migraciones en el Mundo de la Organización Internacional para las Migraciones (2015), estimaba que 232 millones de personas son migrantes internacionales y 740 millones, migrantes internos. En términos comparativos, la totalidad de la población migrante a nivel mundial, podría equipararse a poco más de una tercera parte de la población de América Latina y el Caribe o casi duplicar la de un país como México. La magnitud de las migraciones internacionales contemporáneas y sus características, son parte de los asuntos de más relevancia en la agenda política, social y económica del planeta.

En América Latina y el Caribe las migraciones internacionales han estado presentes a lo largo de su historia. Durante los siglos XIX y XX se registraron notables desplazamientos de inmigrantes europeos hacia países como Brasil, Argentina o México. Poco a poco las tendencias y direcciones de la migración se fueron modificando. En el siglo pasado fuimos testigos de numerosos flujos migratorios internacionales tanto dentro de la región, como desde estas tierras hacia Europa, Oceanía y, en especial, hacia Estados Unidos, principal país de destino de la población mundial en la época contemporánea.

Por la cercanía geográfica, desde el siglo XIX ha existido una histórica migración entre México y Estados Unidos, documentada en registros censales, relatos e historias y abundantes investigaciones. Esta migración ha tenido un marcado énfasis laboral lo que ha dado lugar a una poderosa interdependencia en esta área, con beneficios recíprocos pero también con altos costos para México en términos de la pérdida de población joven.

Por otra parte, como se constata con los datos censales de Estados Unidos en las siguientes décadas, a partir de 1970 se empieza a incrementar la migración desde El Salvador, Guatemala y Honduras hacia este país. Una constante en el fenómeno son sus orígenes multicausales: la búsqueda de empleo, la pobreza, la débil presencia de Estados carentes de robustas políticas sociales e inversión social (aspectos de carácter estructural); pero no es menos cierto, que los conflictos internos que tuvieron su apogeo en la década de los ochenta del siglo pasado contribuyeron decisivamente al aumento de la cantidad de migrantes desde estos países.

A estos factores deben añadirse la reunificación familiar y los desastres naturales que también han obligado a muchas familias a abandonar sus comunidades de origen. En los últimos años, en El Salvador, Guatemala y Honduras se observa la creciente presencia de organizaciones delictivas (maras y pandillas). Esto trae aparejados altísimos los niveles de violencia y una gran cantidad de asesinatos, incluidos los de niñas, niños y adolescentes, de allí que este se haya convertido en un factor cada vez más citado como causante de la migración en estos tres países, que conforman el “Triángulo Norte”,

como fueron denominados en un informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2009) para distinguirlos de los del resto de la región, en razón de este fenómeno¹.

En retrospectiva se observa que las migraciones desde México, El Salvador, Guatemala y Honduras hacia Estados Unidos, no son nuevas ni escasas. Lo novedoso podrían ser los contextos hostiles y adversos en los que se desarrollan, tanto en los países de origen, como en los de tránsito y destino; y, en la emergencia de nuevos actores: las niñas, niños y adolescentes que viajan con sus familias o solos.

En 2009, 19 436 niñas, niños y adolescentes sin compañía de El Salvador, Guatemala, Honduras y México fueron aprehendidos por la Patrulla Fronteriza del Gobierno de los Estados Unidos. En los años posteriores esta cantidad subió estrepitosamente y alcanzó su cifra más alta en 2014: 67 339. La declaratoria de crisis humanitaria de junio de ese año se levantó la expectativa de que las campañas gubernamentales de información, prevención de la migración y coordinación intergubernamental efectivamente contribuyeran a disminuir este odioso drama.

Como se esperaba por efecto de las acciones gubernamentales descritas, en 2015 disminuyó el número de infantes y adolescentes sin compañía aprehendidos por la Patrulla Fronteriza del Gobierno estadounidense cayó a 39 339. Pero, a la luz de la más reciente información disponible, no hay motivos para alegrarse. Hasta septiembre de 2016 habían sido aprehendidos 58 819, un incremento del 33% respecto del año anterior². De los cuatro países involucrados, México es el único que no muestra un alza significativa en la cantidad de aprehensiones.

Las alarmantes noticias sobre las condiciones de detención y los procedimientos sumarios de repatriación a los que se sometió a los niños, niñas y adolescentes migrantes hicieron que la opinión pública volviera la mirada a esa cruda realidad vivida por muchos de ellos a lo largo de mucho tiempo pero que, hasta ese momento, había pasado desapercibida. Estos acontecimientos, también llamaron la atención hacia las duras condiciones de vulnerabilidad de esta población y la enorme magnitud de los riesgos a los que se enfrenta, como las bandas de tráfico ilícito de personas como intermediarias y otras redes criminales, el endurecimiento de los controles a lo largo de los países de tránsito y el blindaje de la frontera Sur de los Estados Unidos. Estos nuevos elementos redirigieron el tránsito por rutas cada vez más riesgosas para las personas que migran de manera irregular, especialmente nuestra población de interés.

1 Al respecto, estos tres países deben repensar para sí y como subregión cuáles son las mejores estrategias para atender integralmente la problemática asociada con estos grupos. Hay suficiente evidencia para argumentar que no son necesariamente las medidas penales punitivas ni el uso de la fuerza -con más policías y el ejército en la calle- lo que puede contribuir a disminuir los índices de violencia. Urgen acuerdos sociales básicos redistributivos de la riqueza y el compromiso y corresponsabilidad de distintos actores para impulsar cambios culturales que se reflejen las formas de convivencia y relación social más civilizadas y apegadas a los Derechos Humanos y, de paso, mitigar y hasta resolver las causas de la migración de la población de interés.

2 Los datos están disponibles en línea y pueden ser consultados en:
<https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children/fy-2016>

¿Por qué a pesar de los esfuerzos desplegados por las autoridades el fenómeno no parece reducirse? Esta es una de las interrogantes a las que la presente investigación procura responder que, además, posibilita poner en perspectiva la pregunta central del estudio: en esta realidad desafiante en materia migratoria ¿es posible identificar prácticas relevantes para la protección de los derechos de la infancia y adolescentes migrantes?

Al respecto, en este trabajo se recopilan y describen iniciativas legislativas y de políticas públicas así como una serie de esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil dirigidos a la atención de la población de interés considerados prácticas relevantes, que no solo requieren ser fortalecidas, sino también complementadas con otras acciones. En tal sentido, de acuerdo con el análisis llevado a cabo en los cuatro países focalizados, cualquier estrategia de promoción de los Derechos Humanos de la población infantil migrante, debe estar en profunda articulación con otras acciones de política social que procuren el bienestar de la infancia y personas adolescentes en general y su acceso a la justicia.

Por otra parte, en el nivel regional hay algunas iniciativas multilaterales para atender esta problemática que se reseñan brevemente a continuación.

Iniciativas en curso en espacios regionales multilaterales. Los países de Centroamérica, México, República Dominicana, Estados Unidos y Canadá confluyen en la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), una iniciativa que data de 1996. Este espacio de deliberación y coordinación integra a representantes de los gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, organismos de cooperación internacional y países observadores. Desde hace algunos años, en este foro se han elaborado, discutido y aprobado algunos mecanismos para atender las necesidades especiales de la infancia y personas adolescentes migrantes con compañía o sin ella. Tienen la virtud de homologar criterios de acción para mejorar los procesos de atención y con ello, respetar plenamente sus derechos y en su formulación se recogen nociones conceptuales y principios que se derivan de la Convención sobre los Derechos del Niño, las observaciones generales del Comité de los Derechos del Niño, los instrumentos de los sistemas Universal e Interamericano y la jurisprudencia consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Entre ellos se encuentran los siguientes:

- *Manual para la elaboración de políticas sobre reintegración de personas migrantes retornadas* (2016), cuyo objetivo es “[o]frecer un apoyo teórico, práctico, para la elaboración de políticas de reintegración que garanticen el pleno respeto de las personas migrantes que retornan”.
- *Lineamientos regionales de actuación para la protección integral de la niñez y adolescencia en el contexto de la migración* (2016), con los que se pretende “establecer pautas regionales de actuación para la protección integral de la niñez y adolescencia migrante con aplicación de los principios

orientadores y las acciones de protección, potenciando los esfuerzos nacionales de los Países Miembros de la CRM y sus instituciones”.

- *Indicadores comunes para el registro de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados en la actuación consular de los países miembros de la Conferencia Regional sobre Migración (2016)*, elaborados para “brindar un contenido mínimo de datos a ser recolectados para la protección de los derechos de la niñez y adolescencia no acompañada o separada de su familia, en consonancia con las obligaciones internacionales en Derechos Humanos aplicables a las leyes internas” e “impulsar a los Estados a homologar la información recabada para facilitar la comparación de las estadísticas que arrojen los sistemas nacionales”.
- *Hacia un mecanismo regional de protección integral de la niñez y adolescencia migrante y refugiada (2015)*, un documento con el que se propone: “fomentar la colaboración en la protección, atención y asistencia entre los países miembros de la CRM y fungir como espacio de enlace, intercambio de información y diálogo permanente que propicie el desarrollo de medidas efectivas de protección integral de los niños, niñas y adolescentes dentro de los procesos migratorios (sean separados o no acompañados de sus padres) desde el momento de su detención, su recepción en los países de destino, hasta el de su integración, retorno y reintegración a sus países de origen, siempre salvaguardando sus derechos y su interés superior”.
- *Lineamientos regionales para la atención de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados en casos de repatriación (2009)* con los que se busca “fomentar la colaboración en la protección y repatriación entre los países miembros de la CRM, y fungir como guía, desde el momento de su detección hasta el de su repatriación, siempre salvaguardando sus derechos y su interés superior”.

Como puede verse, estas iniciativas se dirigen especialmente a atender la migración de la población de interés en los procesos de detención, devolución, recepción y reintegración.

Metodología. Esta investigación se llevó a cabo durante el segundo semestre de 2016 por un equipo conformado por investigadoras de México y Guatemala. El investigador principal desarrolló los capítulos correspondientes a El Salvador y Honduras.

En la primera etapa del proceso se discutieron las notas conceptuales para posibilitar una base teórica común. Posteriormente se procedió a la revisión de bibliografía, lo que incluyó informes de investigaciones y de situación provenientes de fuentes oficiales, así como de instancias académicas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y organizaciones de la sociedad civil; jurisprudencia y leyes nacionales, así como políticas públicas atinentes al tema. La revisión de bases de datos estadísticos de cada país fue una tarea que también se hizo en esta fase.

En la segunda etapa se entrevistó a actores clave: funcionarios/as públicos/as, representantes de organizaciones de la sociedad civil, personas de la academia, entre otros. Cuando fue posible, se entrevistó a niños, niñas y adolescentes migrantes. La información recabada se sistematizó e incluyó en este informe.

En la tercera etapa se llevaron a cabo sesiones de trabajo con personas expertas, autoridades y representantes gubernamentales y de organizaciones de la sociedad civil para presentarles los hallazgos de las investigaciones de quienes se recibieron valiosas retroalimentaciones que enriquecieron el texto. Finalmente, se redactaron los documentos por país y, sobre esa base, se elaboraron las conclusiones del estudio.

Límites. La investigación se centra en las prácticas relevantes de protección a los Derechos Humanos de la población infantil y adolescente migrante en cuatro países expulsores que son, a la vez, tránsito o destino, como es el caso de México. Por su delimitación geográfica, no se abordaron las dificultades, riesgos y desafíos para esta población y sus familias en Estados Unidos, el principal país de destino. Abordar esta realidad requerirá con seguridad de una investigación posterior.

El equipo estuvo constituido por las investigadoras Marta Villarreal Covarrubias, Elba Yanett Coria Márquez y Karina Arias (México); Irene Palma Calderón, Natalia del Cid y Luis Arenas (Guatemala); y Gustavo Gatica López, investigador y coordinador principal de la investigación, que tuvo a su cargo los capítulos de El Salvador y Honduras. La coordinación académica fue desempeñada por Natalia Arce Camiade, funcionaria del IIDH en San José, Costa Rica.

Con este esfuerzo, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, consolida su misión de “educar en Derechos Humanos y promover su respeto para contribuir a la consolidación de la democracia y la justicia en el ámbito interamericano, en coordinación con los órganos del Sistema Interamericano, actores de la sociedad civil, la academia y el Estado”, una labor central que se acompaña permanentemente de la investigación de la realidad en la que se deben cumplir los Derechos Humanos en la región.

MÉXICO

*Karina Arias, Elba Coria y Marta Villarreal**

* **Karina Arias Muñoz.** Licenciada en Relaciones Internacionales y Maestra en Derecho Internacional por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México. Cuenta con dieciséis años de experiencia en los temas de migración y asilo, desarrollando actividades de análisis legislativo y de políticas públicas, capacitación y difusión en diferentes foros nacionales y regionales. Actualmente es asesora de la Comisión de Asuntos Migratorios del Senado de la República en México.

Elba Coria Márquez. Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y Maestra en Estudios de Seguridad Internacional y Conflictos por la Universidad de la Ciudad de Dublín en Irlanda. Actualmente, es Directora de la Clínica Jurídica Alaíde Foppa de la Universidad Iberoamericana, Campus Ciudad de México.

Marta Villarreal. Licenciada en Derecho. Defensora de derechos humanos de personas en situación de vulnerabilidad, estudiante del doctorado en derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México.

Las autoras favorecemos el uso de un lenguaje no sexista ni excluyente y en razón de ello en este texto cambiamos el término *no acompañados*, acuñado en la Recomendación General número 6 del Comité de los derechos del Niño por el de *sin compañía* o *sin compañía adulta*, para referirnos a niñas, niños o adolescentes que están en separación de su padre y madre y sus cuidados no los efectúa la persona adulta a quien la ley o las costumbres asignen esa responsabilidad. Por la misma razón consideramos que no debe usarse en demasía el acrónimo NNA para referirse a niñas, niños y adolescentes, a fin de enfatizar la necesidad de visibilizar y diferenciar su presencia.

Resumen

En México, la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes sin compañía en situación irregular plantea retos vinculados con su condición. Se suma a ello una larga tradición de omisiones en las obligaciones de protección por parte del Estado que tornan complejo el diseño y ejecución de respuestas estatales adecuadas y efectivas para la infancia migrante. Recientemente se han llevado a cabo una serie de acciones legislativas, administrativas y de índole judicial que esbozan un marco integral de protección a sus derechos. Este marco directa o indirectamente impacta en las condiciones que viven niñas, niños y adolescentes migrantes sin compañía en México.

En este capítulo recogemos algunas de las prácticas nacionales que contribuyen a trazar y promover la defensa y efectiva protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes sin compañía. Al destacar los pasos dados por la sociedad civil, gobierno, academia y otros actores involucrados para protegerlos en los ámbitos normativo, de políticas públicas y de la protección judicial, así como los principales retos por vencer, esperamos contribuir de manera positiva a su mejora, fortalecimiento y efectividad.

Palabras clave

Migración – Infancia y personas adolescentes migrantes sin compañía – Derechos humanos – Derechos de los niños y las niñas - México

Introducción

En los dos últimos años la problemática de la infancia migrante no acompañada ha cobrado relevancia tanto en la agenda mediática como en la agenda migratoria de los diferentes países de la región. Se habla de la cantidad de niñas, niños y adolescentes que migran, sobre todo de los países del Triángulo Norte de Centroamérica, las condiciones de su viaje y sus procesos de retorno.

No obstante, más allá de definir la logística de las deportaciones, el verdadero reto que plantea la migración de la infancia es el de sus causas estructurales. Desde hace más de diez años las organizaciones de la sociedad civil en México, Guatemala, El Salvador y Honduras, principalmente, reportaban tanto un aumento en la cantidad de niñas, niños y adolescentes como en el número de aquellos que migran sin compañía a temprana edad. Sin embargo, poco se ha reflexionado respecto a los motivos de la migración y el planteamiento de soluciones de fondo a corto, mediano y largo plazos.

Entretanto, los países de la región han ido abordando el tema de manera puntual y adoptando marcos normativos y políticas públicas para hacer frente a estos flujos migratorios. México, como país de origen, tránsito, destino y retorno de niñas, niños y adolescentes migrantes ha tenido también que afrontarlo en diferentes ámbitos, incluyendo la adopción de nueva legislación, el desarrollo de políticas públicas y la mejora en los mecanismos de acceso a la justicia.

Presentamos, a modo de resumen, prácticas relevantes en la promoción y defensa de los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes sin compañía, nacionales o extranjeros, en distintos ámbitos en México; asimismo, abordamos los retos para su efectividad.

Las organizamos en tres grandes rubros: políticas públicas, su manifestación en la integración del cuerpo normativo y la exigibilidad de los derechos o acceso a la justicia. El análisis de estas áreas se realizó bajo un enfoque transversal de Derechos Humanos.

Metodología

Los problemas de acceso a información y en especial a estadísticas o sistematización de datos, son inevitables en investigaciones como esta que buscan identificar prácticas relevantes en la protección de un derecho cuya vigencia en nuestro país es corta. Así, la investigación cualitativa es lo que nutre nuestros resultados. La identificación de temas o actores relevantes se basó tanto en la accesibilidad de las fuentes como en la relación que sus prácticas tenían con los principios establecidos por el IIDH como rectores de esta investigación, en especial los del interés superior de niñas, niños y adolescentes, de participación en los procedimientos que les afectan, igualdad y su posición en tanto sujetos de derechos.

Los tiempos no están estrictamente definidos ya que algunas de las prácticas tienen su origen o antecedentes en procesos que se iniciaron hace algunas décadas y otras son incipientes, aunque es preponderante la presentación de aquellas que por el momento subsisten y existen en el ámbito mexicano; por los alcances, no se limita al territorio mexicano, también va allende sus fronteras cuando la iniciativa tiene efectos en la infancia y personas adolescentes migrantes en México.

La investigación refleja las consultas tanto documental como de campo, la organización y análisis de la información empírica es resultado de la trayectoria y experiencia de las autoras en los ámbitos en que se generan las prácticas que se reportan. Los enfoques de género y de Derechos Humanos impregnan las decisiones de selección y análisis de la información.

Las tres “R”: Repercusión, Replicabilidad y Reflexión. Punto de partida para la selección de las buenas prácticas

Repercusión. En la selección de mejores prácticas se optó por aquellas que tuvieran potencial o hubieran probado ampliar en algún modo el goce de sus derechos a la población de niñas, niños y adolescentes migrantes, aun cuando no hubieran sido específicamente concebidas para quienes viajan sin compañía; *Replicabilidad.* Que la práctica sea susceptible de ser repetida o reproducida por otros actores en circunstancias y con resultados similares, ya sea tal cual fue concebida o ejecutada inicialmente o se modifique para su optimización en contextos diferentes. *Reflexión.* Someter la práctica a una revisión y reflexión sobre sus efectos cuando se modifican las circunstancias requiere, además, de un proceso de evaluación, su sistematización y comunicación entre diferentes actores para el enriquecedor intercambio.

Así, aun cuando las prácticas seleccionadas se organizan para su presentación en los tres grandes rubros consignados más arriba -políticas públicas, legislación y acceso a la justicia- se caracterizan por su relación con el objetivo de lograr la mejor protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes sin compañía en nuestro país.

I. Contexto migratorio en México

En México se observa una vasta gama de tipologías y características de las migraciones contemporáneas, no solo en la región sino también a nivel global. Con clara presencia de migración interna e internacional¹. Esta última no solo en sus modalidades de origen y retorno de personas migrantes mexicanas, se trata también de una migración internacional en tránsito hacia Estados Unidos y, cada vez de manera más notoria, con México como destino temporal o permanente.

Las respuestas sociales y estatales frente a la diversidad migratoria del país son diferenciadas, aunque no por ello necesariamente más adecuadas, integrales o efectivas. Las niñas, niños y adolescentes en el contexto de la migración internacional no son la excepción a esa diversidad y respuestas, como se verá a continuación.

A. Infancia y personas adolescentes migrantes de origen y retorno

Como país de origen de personas migrantes y receptor de personas connacionales repatriadas o deportadas de Estados Unidos, México requiere hacer frente a los retos que impone atender las causas estructurales o factores que obligan a su población a migrar y, al mismo tiempo, debe generar respuestas de atención y reintegración para la población repatriada.

¹ El término *migración internacional* se utiliza para definir los desplazamientos de personas que cruzan los límites fronterizos de cuando menos un país.

En esta tarea se alcanzan resultados moderados y a largo plazo por la persistencia de las condiciones estructurales que obligan a las personas a migrar: pobreza, exclusión, falta de oportunidades laborales y educativas, entre otras. Causas que se reproducen en niñas, niños y adolescentes y a las que se adhieren otras.

Además de que México es un país que tradicionalmente ha carecido de políticas y acciones de protección integral a los derechos de la infancia y que, de *jure* y de *facto*, provoca su exclusión social, la vida de millones de niñas, niños y adolescentes se desarrolla en múltiples condiciones de vulnerabilidad, incluyendo su propia condición, y problemas estructurales que afectan, restringen o inhabilitan el acceso y goce de sus derechos, afectando así el pleno desarrollo de su personalidad y potencialidades.

Las condiciones estructurales que favorecen la migración infantil, se identifican en informes como el del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) que, en 2014, diagnosticó la situación de los cerca de 40 millones de niñas, niños y adolescentes en México en relación con niveles de pobreza y vulnerabilidad.

Conforme a este estudio, 21,4 millones de niñas, niños y adolescentes en México vivían en situación de pobreza moderada o extrema², es decir, más de la mitad del total de menores de 18 años. De estos, 4,6 millones viven en pobreza moderada al no tener garantizados al menos uno de los derechos que favorecen su desarrollo social³ y, además, vivir en hogares donde los ingresos familiares son insuficientes para la satisfacción de servicios y bienes⁴. Los restantes 16,8 millones viven en pobreza extrema al carecer del disfrute de al menos tres de sus derechos sociales básicos y vivir en hogares donde el ingreso familiar es insuficiente para cubrir una alimentación con los nutrientes necesarios para su adecuado desarrollo físico y cognitivo.

Respecto de la infancia y personas adolescentes que escapan a la pobreza, 11,6 millones viven en situación vulnerable al no ejercer al menos uno de sus derechos sociales o son vulnerables por ingreso. De tal suerte, solo 6,6 millones de las niñas, niños y adolescentes en todo el país viven en condiciones sociales y de ingreso familiar favorables a su pleno desarrollo y bienestar⁵.

A la pobreza y condiciones de vulnerabilidad causadas por las ausencias y deficiencias en derechos como la salud, la educación, la vivienda o la alimentación, se suman factores como la violencia estructural en todos los ámbitos sociales de desarrollo, el reclutamiento por grupos de delincuencia organizada, la inseguridad, la trata de personas y la explotación sexual. Son factores a los que la

2 CONEVAL. *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México*, 2014, CONEVAL ; UNICEF, México, 2014, p. 21.

3 Se utiliza el índice de privación social que cuenta con seis indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos de la vivienda, y acceso a la alimentación.

4 CONEVAL. *Pobreza y Derechos sociales*, pp. 21 y ss.

5 Cfr. *Ibidem*, p. 21 y ss.

población en estudio en situación de exclusión e inequidad se encuentra particularmente expuesta⁶. Asimismo, otros elementos que influyen en la migración de dicha población son los patrones migratorios de familiares y amigos, por ejemplo, en comunidades y estados del país que por décadas e, incluso, por más de cien años han sido expulsores de migrantes hacia Estados Unidos, así como el hecho mismo de la desintegración o separación de familias migrantes que desean reunirse y la influencia económica y cultural de Estados Unidos, entre otros. En su conjunto, estas son las causas comunes que llevan a niñas, niños y adolescentes a buscar y construir sus proyectos de vida fuera de México.

Por otro lado, el fenómeno de la migración mexicana repatriada⁷ (deportada) desde Estados Unidos impacta a niñas, niños y adolescentes en al menos dos escenarios definidos. Uno, la repatriación de quienes habiendo nacido en México se encontraban en situación migratoria irregular en Estados Unidos; el otro, el de la infancia con nacionalidad estadounidense pero que acompaña el proceso de deportación de su padre, madre o ambos.

De 2011 a 2015, se observó la repatriación a México de poco más de 75,6 mil niñas, niños y adolescentes de nacionalidad mexicana. En su mayoría (del 90 al 95%), eran adolescentes de 12 a 17 años de edad, de los cuales las mujeres representaron entre el 15% y 17%. Si bien en 2014 el total de la infancia repatriada comienza a disminuir, se observa también que las y los adolescentes sin compañía aumentan de manera paulatina; mientras en 2011 equivalen al 77% del total de adolescentes en repatriación, para 2015 este porcentaje se eleva al 90%⁸.

La infancia y personas adolescentes migrantes son comúnmente repatriadas por la vía terrestre. De acuerdo con las estadísticas oficiales, en los últimos cinco años (2011-2015) Sonora y Tamaulipas concentraron el 70% de las repatriaciones infantiles. Aunque los estados de la frontera norte de México viven de manera particular la violencia relacionada con el crimen organizado y el narcotráfico, preocupa que Tamaulipas, un estado con altos índices de inseguridad y violencia en gran medida vinculada con la delincuencia organizada, sea el que recibe a una tercera parte de los niños, niñas y adolescentes migrantes mexicanos repatriados⁹.

6 En su más reciente informe sobre violencia, infancia y crimen organizado, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos advierte que la violencia, el abuso y negligencia hacia esta población se encuentra en la familia, la escuela y en general en la comunidad. Esto sin olvidar también que México es uno de los países mayormente afectados por la violencia e inseguridad provocadas por el narcotráfico y en él se ubican diez de las 50 ciudades más violentas del mundo. CIDH. *Violencia, niñez y crimen organizado*, CIDH, Doc. 40/15, OEA/Ser.L/V/II., Washington, 11 de noviembre de 2015.

7 Conforme al artículo 81 de la Ley General de Población, en México el término repatriado se refiere a las personas nacionales que emigraron y regresan por cualquier motivo al país.

8 Cfr. SEGOB. Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2011, Unidad de Política Migratoria, México, 2011; SEGOB. Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2012, Unidad de Política Migratoria, México, 2012; SEGOB. Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2013, Unidad de Política Migratoria, México, 2013; SEGOB. Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2014, Unidad de Política Migratoria, México, 2014; SEGOB. Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2015, Unidad de Política Migratoria, México, 2015.

9 CIDH. *Situación de los Derechos Humanos en México*, CIDH, Doc. 44/15, OEA/Ser.L/V/II., 31 diciembre 2015, Washington. párr. 29, 102

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha advertido que en México se estima que la delincuencia organizada ha reclutado a unas treinta mil niñas, niños y adolescentes. En ese contexto, quienes son migrantes nacionales o de otros países en no pocas ocasiones sufren el secuestro a su paso por México y se les obliga a realizar actividades delictivas¹⁰. Se tiene conocimiento, por ejemplo, de adolescentes migrantes chiapanecos reclutados por la delincuencia organizada mientras se dirigían hacia Estados Unidos o bien, una vez que fueron repatriados¹¹. De ello puede responsabilizarse a las prácticas indebidas en su repatriación por zonas de riesgo o afectadas gravemente por la inseguridad, la violencia y la delincuencia organizada; por ejemplo, se ha documentado la repatriación de infancia mexicana por las noches y sin intervención de las autoridades de nuestro país¹².

En relación con la repatriación de contingentes de nacionalidad estadounidense, en 2010 se estimaba que aproximadamente 4.5 millones de niñas, niños y adolescentes que nacieron en Estados Unidos tenían a uno o ambos padres en situación migratoria irregular¹³. A pesar de que históricamente la gente extranjera en México no ha excedido el 1% de la población total, actualmente se ha incrementado el porcentaje de la nacida en Estados Unidos, en particular en los estados de la frontera norte. No obstante, en entidades federativas como Chiapas, con altos índices de migración centroamericana asentada en el país y que no es mayoritariamente turística, es visible que el mayor número de personas extranjeras es estadounidense y se compone de niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Tan solo en el censo de población y vivienda de 2010, se estimó que en México vivían 597 000 niñas, niños y adolescentes nacidos en Estados Unidos.

La recepción e inclusión de la infancia mexicana nacida en el extranjero implica grandes retos económicos y sociales. La falta de garantía de su derecho a la nacionalidad mexicana previsto constitucionalmente ha llevado a una crisis de identidad jurídica en donde incluso es excluida de sus derechos por categorizarla, sin serlo, como extranjera¹⁴.

Aunado a ello, la falta de programas de atención hace muy complicada la integración de las niñas, niños y adolescentes al nuevo entorno económico, social y cultural, sobre todo en comunidades rurales o indígenas. Hasta el momento, el Estado mexicano no ha reconocido que requieren de

10 CIDH. *Violencia, niñez y crimen organizado*, párr. 143.

11 En entrevista con Miguel Paz, director, Voces Mesoamericanas, 11 de Julio de 2016, Chiapas.

12 CIDH. *Situación de Derechos Humanos de familias, niños, niñas y adolescentes no acompañados refugiados y migrantes en los Estados Unidos de América*, CIDH, Doc. OEA/Ser.L/V/II.155 Doc.16, 24 de julio de 2015, párr. 77.

13 CIDH. *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, párr. 87 y ss.; CIDH, *Situación de los Derechos Humanos en México*, párr. 68.

14 El nacimiento en Estados Unidos les da la nacionalidad estadounidense. La Constitución Mexicana establece que se adquiere no solo por lugar de nacimiento sino por el vínculo de sangre, es decir, ser descendiente en primer grado de al menos una persona nacida en México. Sin embargo, el Derecho Constitucional no ha logrado permear los procedimientos o mecanismos para su vigencia en todo el sistema jurídico nacional. Las vías procesales para materializar la nacionalidad mexicana de quienes no han nacido en México (inscripción de nacionalidad), por sí mismas significan restricciones al derecho a la existencia jurídica o identidad de los niños, niñas y adolescentes como nacionales en México. La obligación de garantizar implica para los países la de facilitar los medios de accesibilidad y exigibilidad de los derechos.

acompañamiento psicosocial debido a la pérdida que han sufrido al dejar sus lugares de residencia en Estados Unidos y los elementos de su entorno inmediato (escuela, amistades, actividades diarias y de entretenimiento, como el acceso a internet y la televisión).

Asimismo, requieren de acompañamiento y medidas de integración para conocer su nuevo contexto de vida y adaptarse a él. Muchos no conocían México y no hablan español o lo hablan muy poco, pues no es su lengua de crianza y socialización. El impacto es aún mayor cuando llegan a comunidades rurales o indígenas en las que no hay acceso a internet o es muy limitado, por ejemplo, o en las que los programas que veían se transmiten por televisión de paga. El acceso a la educación se resiente tanto por sus dificultades de adaptación al sistema educativo como por las de comunicación en otra lengua, esto aumenta el riesgo de sufrir desde exclusión o marginación, discriminación hasta hostigamiento o acoso escolar, pues no existen programas que les ayuden a incorporarse social y académicamente a su nuevo entorno educativo.

B. Infancia y personas adolescentes migrantes en tránsito o destino

Las políticas y prácticas frente a la migración en destino o tránsito en México polarizan las opiniones de actores sociales y gubernamentales respecto a su tratamiento. Mientras que académicos, sociedad civil y organismos internacionales impulsan una política migratoria integral basada en el principio de congruencia y la consistencia con los Derechos Humanos, la seguridad humana y el desarrollo, a nivel gubernamental impera una gestión de la migración que persigue intereses, objetivos y finalidades distintas y contradictorias.

Desde hace más de una década, la política migratoria de México se construye dirige y ejecuta con el objetivo de contener y controlar a la migración en situación irregular, en particular la proveniente de El Salvador, Guatemala y Honduras. Esta migración que ingresa a territorio mexicano con la intención real o percibida de llegar a los Estados Unidos, concentra a la inmensa mayoría de las personas identificadas, detenidas y retornadas (deportadas) a sus países de origen por autoridades mexicanas.

Según estadísticas oficiales, de 2011 a 2015 el 92% del total de detenciones realizadas por el Instituto Nacional de Migración (en adelante INM) corresponde a personas migrantes nacionales de uno de los tres países del Triángulo Norte ¹⁵. Si bien año con año, este número varía, la tendencia se mantiene.

La política de contención a la migración centroamericana implementada por México es consistente con una política de Estado no escrita, vigente desde el siglo XX, de rechazo a la recepción e integración

15 Cfr. SEGOB. Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2011, SEGOB. Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2012; SEGOB. Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2013; SEGOB. Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2014; SEGOB. Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2015.

de personas extranjeras.¹⁶ Esto es relevante porque, aun cuando la migración de personas del Triángulo Norte de Centroamérica no se limita al tránsito e incluso presenta necesidades de protección internacional, México no tiene, ni quiere, una política migratoria liberal o promigración. Ello se traduce también en la ausencia de políticas y prácticas de identificación y diferenciación de personas en situación migratoria irregular, así como de integración o asimilación de personas extranjeras.

Así, el diseño y ejecución de la política migratoria resulta en un sistema de gestión administrativo y policial donde distintos cuerpos de seguridad del Estado participan en la identificación de la migración irregular en el país¹⁷ y la ponen a disposición de la autoridad para su detención y posterior retorno a los países de origen, con la mayor celeridad posible.

Las acciones de la política migratoria del Gobierno mexicano cuentan con un importante respaldo político y financiero de los Estados Unidos. Con la Iniciativa Mérida, pilar de la cooperación en seguridad y migración entre México y Estados Unidos, el Congreso norteamericano entregó poco más de 1,5 billones de dólares de 2008 a noviembre de 2015¹⁸. Para 2016 el presidente Obama solicitó destinar 119 millones a este programa. Parte de estos recursos irían a la modernización de las fronteras norte y sur de México¹⁹.

Asimismo, desde 2013 Estados Unidos ha apoyado al Gobierno mexicano en la implementación de sus estrategias de seguridad en la frontera sur, que incluyen la creación de doce bases navales en los ríos del país y tres cordones de seguridad que se extienden más de 100 millas al norte de las fronteras México-Guatemala y México-Belice²⁰. Dicha estrategia no se concibe ni ejecuta desde un enfoque de seguridad humana ni cuenta con candados o mecanismos de supervisión que garanticen que durante su implementación habrán de respetarse los Derechos Humanos e imperar el principio *pro persona*.

De tal suerte que, a pesar que el Estado mexicano ha avanzado en los últimos años en el reconocimiento de los derechos de las personas migrantes, su garantía y protección efectivas aún tienen un largo camino por recorrer. En 2010, tras la masacre de migrantes ocurrida en San Fernando, Tamaulipas, le resultó imposible ocultar que, en gran medida, los secuestros, asesinatos, extorsiones, desapariciones forzadas y otras violaciones graves a los Derechos Humanos de las personas migrantes²¹ eran el

16 Cfr. Coria Márquez, Elba. *Estudio migratorio de México. Estudio comparativo de la legislación y políticas migratorias en Centroamérica, México y República Dominicana*, México, Sin Fronteras, INCEDES, 2011, pp. 380.

17 Sobre la participación de los cuerpos de seguridad (marina, ejército, policía federal, etc.) en la detección de personas migrantes en situación irregular en México, consultar: Knippen, Jose; Boggs, Clay; Meyer, Maureen. *An uncertain path: justice for crimes and human rights violations against migrants and refugees in Mexico*, Washington Office on Latin America (WOLA), Fundar, et al., November 2015, p.p 10 y ss.

18 Ribando Seelke, Clare; Kristin, Finklea. *U.S.-Mexican security cooperation: the Mérida Initiative and beyond*. Congressional Research Service Report, CRS, Doc. 7-5700, R41349, USA, ²² de Febrero de 2016, p. 15.

19 Ibidem, p. 7.

20 Ibid., p. 15.

21 Al respecto, consultar: CIDH. *Derechos Humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, párr. 87 y ss.; y, CIDH. *Situación de los Derechos Humanos en México*, párr. 169 y ss.

resultado de las acciones, omisiones y políticas estatales en seguridad y migración que, entre otras cosas, hacen posible un alto grado de impunidad para los grupos de delincuencia organizada que han encontrado en la población migrante en situación irregular una presa fácil²².

Aun cuando la *Ley de Migración* proporcione herramientas para el reconocimiento y protección de los Derechos Humanos de las personas migrantes centroamericanas, su vulneración está directamente vinculada con las políticas de contención, control y gestión de los flujos migratorios.

Las políticas y prácticas migratorias no solo explican la violación sistemática del derecho a la libertad, la justicia, la defensa, la unidad familiar, el asilo, la seguridad e integridad personales y el debido proceso en los procedimientos sustanciados por el INM; también dan cuenta de las violaciones a los derechos de las personas migrantes desde su ingreso a México.

Es este contexto de políticas y prácticas que violentan sistemáticamente los derechos de las personas migrantes el que enmarca la situación de niñas, niños y adolescentes en la migración internacional y en el que, incluso, la vulnerabilidad y violación a sus derechos se agravan y profundizan por esta circunstancia, máxime si se encuentran sin compañía. Incluso, a raíz de la denominada crisis humanitaria de la infancia migrante centroamericana, se reforzaron una vez más las acciones de control migratorio en la frontera sur.

En julio de 2014, el gobierno de Enrique Peña Nieto lanzó el Programa Frontera Sur, iniciativa que incrementó las detenciones y retornos de personas adultas y, exponencialmente, los de niñas, niños y adolescentes, en su mayoría provenientes del Triángulo Norte. Mientras que los eventos de detención de adultos presentan un incremento de 48% con respecto al año anterior (2013), en el caso de la población de interés es de 154%, en el mismo periodo de manera que aunque la migración de niñas, niños y adolescentes en efecto ha aumentado, no puede negarse la focalización en la contención de este grupo.

Su presencia en la migración no es un fenómeno nuevo. Hacia 2003, el diagnóstico sobre la situación de Derechos Humanos en México ya evidenciaba algunas de las violaciones a los derechos de la infancia migrante²³ y en 2007 las estadísticas migratorias de México ya les reflejan en el número de eventos de detención y devolución o retorno (cuadro 1). Aunque es hasta 2014 que se proporciona más información oficial para identificar con claridad la nacionalidad y composición de la infancia detenida y retornada, se estima que, tal y como ocurre con las personas adultas²⁴, la mayor parte de los eventos son de niñas, niños y adolescentes –no menos de 90%- originarios de los países del triángulo norte.

22 Ibidem, párr. 100-101.

23 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. México. 2003. disponible en: <http://www.campoalgodonero.org.mx/sites/default/files/documentos/diagnostico%20DH%20M%C3%A9xico%202003.pdf>

24 De 2007 a 2016, la migración en situación irregular de los países del Triángulo Norte de Centroamérica oscila entre el 90% y el 93% del total de detenciones y devoluciones que realiza el INM.

A partir de los datos oficiales sobre detenciones practicadas por el Instituto Nacional de Migración (Tabla 1), desde 2012 se observa el incremento constante tanto en adolescentes (12 a 17 años) como en niñas y niños (hasta 11 años) en los flujos migratorios mixtos.

Cuadro 1

Tabla 1										
Eventos de detención *										
Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014**	2015	2016***
Total general	120,455	94,723	69,033	70,102	66,583	88,506	86,298	127,149	190,366	53,766
Adultos	109,562	84,370	63,341	66,059	62,423	82,399	76,668	104,053	154,662	43,847
Niñas, niños y adolescentes	10,893	10,353	5,692	4,043	4,160	6,107	9,630	23,096	35,704	9,919
12 a 17 años	9,311	7,908	4,829	3,204	3,320	4,955	7,751	14,155	21,974	6,242
Con compañía								5,065	5,743	1,757
Sin compañía								9,090	16,231	4,485
0 a 11 años	1,582	2,445	863	839	840	1,152	1,879	8,941	13,730	3,677
Con compañía	1,402	1,700	741	664	635	946	1,580	7,088	11,311	3,269
Sin compañía	180	745	122	175	205	206	299	1,853	2,419	408

Fuente: Elaboración propia basada en estadísticas migratorias de la Secretaría de Gobernación

* Los datos reflejan eventos de detención, no necesariamente número de personas.

** Comienzan a desagregarse eventos de adolescentes detenidos

*** Cuatrimestre enero a abril, 2016

En los últimos dos años, el 98% de las detenciones de niñas, niños y adolescentes realizadas por el INM corresponde los provenientes de los países del Triángulo Norte y su composición refleja algunas variaciones relevantes. En primer lugar, el aumento en el número de niñas y niños es exponencial al duplicarse en relación con los años previos. Esto tiene también un impacto relativo en el grupo de adolescentes, que en 2012 y 2013 concentraban alrededor del 80% del total de menores de edad, mientras que en 2014 y 2015 representan poco más de 60%, es decir, actualmente conforman las dos terceras partes del total de niñas, niños y adolescentes originarios de El Salvador, Guatemala y Honduras.

Adicionalmente, entre 2014 y 2015 la presencia de las niñas y las adolescentes se incrementa: poco más del 35% son mujeres y poco menos del 65% hombres. Asimismo, en general, la tendencia de la participación predominante de adolescentes migrantes se mantiene: alrededor de dos terceras partes

viajan sin la compañía de una persona adulta, mientras que en el caso de niñas y niños la condición de viaje que predomina es la acompañada (cuadro 2).

Descripción	2014			2015		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total general niñas/los y adolescentes	23,096	14,868	8,228	35,704	23,086	12,558
Niñas/los y adolescentes centroamericanos	22,654	14,609	8,045	34,974	22,712	12,262
Niñas/los y adolescentes triángulo norte	22,519	145,266	7,993	34,871	22,648	12,223
12 a 17 años	13,843	9,838	4,005	21,642	15,669	5,973
Con compañía	4,937	3,090	1,847	5,591	3,466	2,125
Sin compañía	8,906	6,748	2,158	16,051	12,203	3,848
0 a 11 años	8,676	4,688	3,988	13,238	6,979	6,250
Con compañía	6,871	3,695	3,176	10,878	5,669	5,209
Sin compañía	1,805	993	812	2,351	1,310	1,041

Fuente: Elaboración propia basada en estadísticas migratorias de la Secretaría de Gobernación

* Los datos reflejan eventos de detención, no necesariamente número de personas.

El incremento de las detenciones de niñas, niños y adolescentes migrantes no se ha hecho acompañar, hasta el momento, de mejoras sustantivas en la garantía y protección de sus derechos. Por el contrario, permanecen cautivos de una política que niega y los subsume debido a su nacionalidad y condición migratoria y que ofrece poco para aliviar y corregir sus falencias y defectos.

Con la creación de la figura de Oficiales de Protección a la Infancia (OPI) en el INM y con el reconocimiento de la responsabilidad del Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) y sus homólogos en los estados y municipios del país respecto de la infancia migrante identificada, detenida y retornada por el INM, se han logrado avances, pero también se han puesto de manifiesto debilidades estructurales importantes. Recibe cierto trato y atención diferenciados, pero no se logran la consistencia ni la coherencia con el respeto integral a sus derechos.

Por el contrario, se mantienen políticas y prácticas violatorias en las que no se reconocen ni protegen sus derechos ni el interés superior de las niñas, niños y adolescentes. Entre estas destacan,

por ejemplo, la privación de libertad de integrantes de la población en estudio con y sin compañía por motivos meramente migratorios y bajo el argumento de ‘protegerlos’ o preservar el principio de unidad familiar, aspectos ambos que han sido abordados y rechazados por diferentes organismos internacionales.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (*en adelante Corte IDH*), en su opinión consultiva 21/14 (*en adelante OC-21*) fue enfática al señalar que la privación de la libertad de niñas, niños y adolescentes por el solo motivo de su situación migratoria irregular es siempre arbitraria y contraria al interés superior de la infancia. Asimismo, la Corte IDH expresó que la detención no es una forma de protección, ni el principio de unidad familiar debe ser interpretado para justificar su detención²⁵.

A esta violación central de los derechos de la infancia migrante se suman otras que con la recién emitida *Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes* reclaman con urgencia su tratamiento, tales como el derecho a defensa legal adecuada y con tutoría que proteja sus derechos en los procedimientos migratorios y les restituya en su goce.

Es necesario atender el derecho a la institucionalización mínima y no arbitraria de la infancia migrante en los centros asistenciales públicos o privados y garantizar la efectiva determinación de su interés superior como principio rector de todas las decisiones y medidas adoptadas por las instituciones, incluso por encima de disposiciones y consideraciones de índole meramente migratoria. Sin ello es poco probable que las instancias de protección a la infancia logren restituirles y garantizarles sus derechos a quienes migran sin compañía.

En la serie de contrasentidos que presenta la protección a sus derechos versus el control migratorio, es de reconocer que la presencia y visibilización de la infancia y personas adolescentes migrantes lleva a crear y desarrollar mecanismos diferenciados para su tratamiento.

Estos, aunque con impactos positivos relativos, están inmersos en los compromisos internacionales de Derechos Humanos, derechos de los migrantes y de la infancia contraídos por México, respecto de los cuales los organismos internacionales y regionales han formulado diversas recomendaciones al Estado que aún están en proceso de cumplimiento.

²⁵ Corte IDH. *Derechos y garantías de niñas, niños y adolescentes en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014*. Serie A No. 21, párr. 144-160.

II. Acciones relevantes en la garantía y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes sin compañía

Desde la entrada en vigor de la Convención sobre los Derechos del Niño²⁶, el Estado mexicano ha incumplido sus obligaciones de garantía y protección a los derechos de la infancia, no solo respecto de la población infantil y adolescente migrante sino también de las mexicanas.

En México ha primado la ausencia de políticas públicas y normativas que reconozcan a las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos, partícipes activos de la sociedad, la familia y las instituciones y que, en razón del principio de progresividad de derechos, garanticen y protejan el desarrollo libre y sano de su personalidad. Con los mecanismos de justiciaabilidad tampoco se han logrado incorporar completamente los principios que permitan garantizar el interés superior de la infancia y adolescentes migrantes en la protección de sus derechos.

Tradicionalmente el enfoque que ha imperado ha sido el de su ‘protección’ e inclusión en las leyes y políticas estatales desde una mirada asistencialista, en la que las niñas y niños son considerados, en el mejor de los casos, una cuasi-persona o persona en potencia objetos de protección, y las y los adolescentes –excluidos por décadas debido a la discriminación por edad- permanecen con frecuencia en el olvido o reciben trato de personas adultas ‘emancipadas’.

Lo anterior es relevante por al menos tres motivos que conviene tener presentes. El primero es que las niñas, niños y adolescentes migrantes nacionales o internacionales sufren de igual manera las omisiones o abordajes adoptados cultural, social y políticamente hacia esta población en el país. Más bien, elementos como la condición de extranjería, de haber retornado, la irregularidad migratoria y la ausencia de padre, madre o persona que proteja sus derechos, profundizan e incrementan su situación de vulnerabilidad y las violaciones a Derechos Humanos de los que son objeto.

El segundo motivo es que, hasta hace no más de tres años, prácticamente todas las acciones estatales adoptadas para la ‘protección de la infancia y personas adolescentes’ migrantes sin compañía, eran construidas bajo la lógica de la asistencia, entendida como satisfacción de necesidades básicas, y no así de restitución y protección de derechos. Una visión y enfoque que recién en los últimos años está cambiando, pero que implica romper formas de pensamiento y sinergias fuertemente arraigadas tanto en las instituciones como en la sociedad mexicana.

Finalmente, el tercer motivo es que los más recientes avances para garantizar y proteger los derechos de las niñas, niños y adolescentes en el país, abren nuevas ventanas de oportunidad para el desarrollo y construcción de un marco real y efectivo de garantía y protección a los derechos de la población en estudio.

²⁶ México firmó la Convención el 26 de junio de 1990 y la ratificó el 21 de setiembre del mismo año, diecinueve días después de su entrada en vigor conforme al artículo 49(1).

Si atendemos a las distintas acciones y medidas legislativas, de políticas públicas y judiciales que desde hace una década se han adoptado en Derechos Humanos, género, personas migrantes e infancia, se advierte que la protección a los derechos de la infancia y adolescentes migrantes sin compañía comienza a tomar forma en nuestros días. Si bien aún hay un largo camino por recorrer para que en México cuenten con un marco real y efectivo de protección a sus derechos, es posible identificar el desarrollo, construcción y ejecución de acciones que propenden a su garantía desde las perspectivas de derechos, infancia, género e incluso el desarrollo.

En los siguientes apartados se describe una serie de acciones y medidas de carácter legislativo, administrativo y judiciales que constituyen prácticas relevantes para lograr la efectiva protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Estas, en no pocas ocasiones, han sido gestadas, construidas o impulsadas por las organizaciones de la sociedad civil de asistencia, defensa, incidencia y promoción de los Derechos Humanos de mujeres, migrantes, personas refugiadas e infancia, o con ellas.

A. Legislación: preceptos legales para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

A partir de 2011, México ha venido haciendo diversas reformas normativas de gran impacto para la población extranjera en el país y para la población infantil, en general. En primera instancia, la reforma constitucional²⁷ de Derechos Humanos constituye en sí una buena práctica al incluir su reconocimiento versus su otorgamiento, además de establecer el control de convencionalidad al colocar a los tratados internacionales en la materia a la par de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (*en adelante Constitución mexicana*) en el orden jerárquico del marco normativo vigente en México. Otros dos aspectos importantes son la inclusión de los principios *pro persona* y de la no discriminación en el artículo 1 de la Constitución mexicana que a continuación se presenta:

Art. 1º.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los Derechos Humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. (REFORMADO, D.O.F. 10-06-2011)

²⁷ La reforma Constitucional de Derechos Humanos se publicó para su promulgación en el D.O.F. el 10 de junio de 2011. Disponible en línea en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011

Para consultar la última versión de la Constitución mexicana visitar: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf

Las normas relativas a los Derechos Humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. (ADICIONADO, D.O.F. 10-06-2011)

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los Derechos Humanos, en los términos que establezca la ley. (ADICIONADO, D.O.F. 10-06-2011)

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes. (ADICIONADO, D.O.F. 14-08-2001)

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. (REFORMADO, D.O.F. 10-06-2011)

En materia específica de protección a los derechos de la infancia, se reformó el artículo 4 constitucional para quedar de la siguiente forma:

Artículo 4º.- [...]

Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento. (REFORMADO, D.O.F. 17-06-2014)

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez. (ADICIONADO, D.O.F. 18-03-1980. REFORMADO, D.O.F. 07-04-2000, 12-10-2011) [...]

Aun cuando se reformaron otros párrafos del artículo 4 constitucional, incluimos solo aquellos de impacto para la población infantil en diferentes contextos de movilidad. El primer párrafo del artículo constitucional es una buena práctica legislativa porque garantiza a toda niña y niño los derechos a la identidad y a la nacionalidad, independientemente de la nacionalidad y situación migratoria de su padre, madre o ambos. Esta reforma constitucional refuerza el objetivo del artículo 9 de la Ley de Migración (*en adelante LM*) que establece:

Artículo 9º.- Los jueces u oficiales del registro civil no podrán negar a los migrantes, independientemente de su situación migratoria, la autorización de los actos del estado civil ni la expedición de las actas relativas a nacimiento, reconocimiento de hijos, matrimonio, divorcio y muerte.

El segundo párrafo del artículo 4 de la Constitución mexicana, leído de manera conjunta con el primero, refuerza el compromiso del Estado de proteger los derechos de toda niña, niño y adolescente, independientemente de su nacionalidad y de su situación migratoria o la de su padre, madre o ambos. Asimismo, al hablar de “todas las decisiones y actuaciones del Estado”, se incluyen las decisiones en materia migratoria y actos realizados por las autoridades migratorias²⁸ y otras que impactan la protección de las niñas, niños y adolescentes migrantes, como la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (*en adelante COMAR*).

2. Ley de Migración (2011) y su Reglamento (2012)²⁹

Como parte de las reformas mencionadas en el apartado anterior, el 25 de mayo de 2011 se promulgó la *LM* que incluye tres aspectos que, en su momento, fueron considerados buenas prácticas legislativas³⁰ respecto de la infancia migrante.

El primero de ellos es la inclusión de la unidad familiar y el interés superior de la niña, niño y adolescente³¹ entre los principios rectores de la política migratoria del Estado mexicano. El segundo se asocia con alguna de las razones humanitarias³² por las que se puede autorizar la estancia de personas extranjeras en el país:

Artículo 52.- [...]

V. VISITANTE POR RAZONES HUMANITARIAS. Se autorizará esta condición de estancia a los extranjeros que se encuentren en cualquiera de los siguientes supuestos: [...] b) Ser niña, niño o adolescente migrante no acompañado, en términos del artículo 74 de esta Ley.

²⁸ La *LM* establece como autoridades migratorias al Instituto Nacional de Migración y las Secretarías de Gobernación y Relaciones Exteriores (Ley de Migración, artículos 18 al 21).

²⁹ La Ley de Migración fue promulgada en mayo de 2011, pero entró en vigor de manera total, junto con su Reglamento y otras disposiciones administrativas relacionadas en noviembre de 2012. Para más información, revisar los artículos transitorios establecidos como parte de la propia *LM*. Disponible en línea: <http://dof.gob.mx/index.php?year=2011&month=05&day=25> Para revisar la última versión de la *LM*, visitar: <http://dof.gob.mx/index.php?year=2014&month=10&day=30>

³⁰ Conforme a la presentación sobre el tema realizada por el Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria (GTPM), en el taller sobre infancia migrante organizado por el CIDE. 17 de junio de 2016.

³¹ Artículo 2º de la *LM*.

³² Esta inusual relación puede sugerir una anticipada decisión respecto a que la autorización de estancia regular como visitante es un componente que funciona *a priori* en el mejor interés de infantes y personas adolescentes sin compañía.

Artículo 74. Cuando así convenga al interés superior de la niña, niño o adolescente migrante extranjero no acompañado, dicho niño, niña o adolescente será documentado provisionalmente como Visitante por Razones Humanitarias en términos del artículo 52, fracción V, de esta Ley, mientras la Secretaría ofrece alternativas jurídicas o humanitarias temporales o permanentes al retorno asistido. [...].

El segundo es la obligación de canalizar de manera inmediata a las niñas, niños y adolescentes migrantes sin compañía a albergues de los Sistemas de Desarrollo Integral de la Familia (*en adelante sistemas DIF*). Asimismo, su inclusión como autoridades auxiliares en materia migratoria para proporcionar asistencia social y protección a las niñas³³, niños y adolescentes migrantes.

Artículo 112. Cuando alguna niña, niño o adolescente migrante no acompañado, sea puesto a disposición del Instituto quedará bajo su custodia y se deberá garantizar el respeto a sus Derechos Humanos, sujetándose particularmente a lo siguiente:

I. El Instituto procederá a canalizar de manera inmediata a la niña, niño o adolescente migrante no acompañado al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a los Sistemas Estatales DIF y del Distrito Federal, con objeto de privilegiar su estancia en lugares donde se les proporcione la atención adecuada, mientras se resuelve su situación migratoria. [...]

No obstante que esto sea una práctica relevante, las organizaciones del Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria han señalado que estas medidas de protección (tanto la regularización migratoria como la determinación del interés superior y la canalización a albergues de los Sistemas DIF) son insuficientes pues solo se establecen como medidas aplicables a la población migrante infantil no acompañada, dejando fuera a las niñas, niños y adolescentes migrantes con compañía adulta.

Además, como cualquier medida legal, requiere de un proceso de implementación adecuado, ya que se ha observado que la autoridad migratoria es reacia a aplicar este esquema de visitante por razones humanitarias; algunas organizaciones de la sociedad civil han documentado que la práctica se obstaculiza por la inercia burocrática que requiere, entre otras cosas, la autorización del padre, madre o tutor para iniciar el trámite en casos de niñas, niños o adolescentes migrantes, sin considerar la posibilidad de determinar su peso sobre el interés superior de la infancia ni las circunstancias que los rodean. Dichas organizaciones han reportado que el INM tampoco lo hace cuando solicitan el reconocimiento de la calidad de refugiados, poniendo incluso en riesgo el acceso a derechos al anteponer los requisitos burocráticos sobre su interés superior. Son así “incipientes los trámites de estancia humanitaria”³⁴ en tales casos.

Incluso para la población infantil no acompañada, el cumplimiento de estas medidas de protección es todavía un reto, pues no se tiene la capacidad instalada aunque ha habido esfuerzos para avanzar

33 Dichas atribuciones son establecidas por el Artículo 29 de la LM.

34 Casa del Migrante, Saltillo. Durante grupo focal del 22 de septiembre de 2016, Ciudad de México.

en ello, como se verá más adelante. En la práctica dentro de las estaciones migratorias se detiene a adolescentes y niños y niñas migrantes con compañía adulta y sin ella.

Adicionalmente, en el *Reglamento de la Ley de Migración (en adelante RLM)* se establece que el personal del Instituto Nacional de Migración es el que hace la determinación del interés superior. Esto no garantiza la imparcialidad ni que se haga por personal capacitado para ello.

El tercer aspecto es que, en su artículo 71, la LM le otorga a la Secretaría de Gobernación la facultad de establecer grupos de protección y menciona en su artículo 112 la existencia de personal especializado en la protección de la infancia para la realización de las entrevistas a las niñas, niños y adolescentes.

Artículo 71. La Secretaría creará grupos de protección a migrantes que se encuentren en territorio nacional, los que tendrán por objeto la protección y defensa de sus derechos, con independencia de su nacionalidad o situación migratoria.

Artículo 112. Cuando alguna niña, niño o adolescente migrante no acompañado, sea puesto a disposición del Instituto quedará bajo su custodia y se deberá garantizar el respeto a sus Derechos Humanos, sujetándose particularmente a lo siguiente: [...]

IV. Personal del Instituto, especializado en la protección de la infancia, capacitado en los derechos de niñas, niños y adolescentes, entrevistará al niño, niña o adolescente con el objeto de conocer su identidad, su país de nacionalidad o residencia, su situación migratoria, el paradero de sus familiares y sus necesidades particulares de protección, de atención médica y psicológica.

A pesar de que las figuras de los Oficiales de Protección a la Infancia (OPI) fueron creadas previamente a la entrada en vigor de la LM, en la práctica son quienes fungen como un grupo de protección y entrevistan a las niñas, niños y adolescentes. La experiencia en las organizaciones de la sociedad civil, sin embargo, da cuenta de que no responden al interés superior de la infancia pues se encuentran supeditados a la función de control migratorio de la institución a la que pertenecen y la identificación y atención de necesidades se limita, en el mejor de los casos, a las inmediatas dentro de las instalaciones en las que tienen jurisdicción.

3. Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2014) y su Reglamento (2015)

En 2014 se promulgó la *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (en adelante LGDNNA)*³⁵, que en la protección de los derechos de esta población es una buena práctica por diversos motivos.

³⁵ La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de publicó en el D.O.F. para su promulgación el 4 de diciembre de 2014. Disponible en línea en: <http://dof.gob.mx/index.php?year=2014&month=12&day=04>

En primer lugar, implica un cambio de visión en el que se establecen nuevos paradigmas: se deja atrás la visión de niñas, niños y adolescentes como *objetos* de protección y se les reconoce como *sujetos* de derechos. Asimismo, se cambia la visión adultocéntrica y se establecen principios rectores para garantizar la protección de sus derechos.

Artículo 1. La presente Ley es de orden público, interés social y observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto:

I. Reconocer a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; en los términos que establece el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [...]

Artículo 6. Para efectos del artículo 2 de esta Ley, son principios rectores, los siguientes: [...]

- IV. la no discriminación;
- V. la inclusión; [...]
- VII. la participación;
- VIII. la interculturalidad; [...]
- XII. el principio *pro persona*; [...]

En este cambio de paradigmas y basándose en los principios enunciados, la LGDNNA reconoce como sujeto de derechos a toda la población infantil, con la correspondiente obligación del Estado mexicano de protegérselos independientemente de su nacionalidad y su situación migratoria o las de sus progenitores. De esa forma, establece estándares más altos de protección para la infancia migrante de los que se incluyen en la Ley de Migración y que se describieron en el apartado anterior.

La LGDNNA en su Título Quinto, *de la Protección y Restitución Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, crea el Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA); asimismo, ordena que dentro de la estructura del Sistema Nacional DIF se establezca una Procuraduría Federal de Protección (PFPNNA) y que en cada entidad federativa se instale la respectiva Procuraduría de Protección.

Artículo 121. Para una efectiva protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes, la Federación, dentro de la estructura del Sistema Nacional DIF, contará con una Procuraduría de Protección.

Las entidades federativas deberán contar con Procuradurías de Protección, cuya adscripción orgánica y naturaleza jurídica será determinada en términos de las disposiciones que para tal efecto emitan.

La creación del SIPINNA y de la PFPNNA representa una buena práctica institucional, pero se incluye en este apartado pues su creación se establece en la LGDNNA. Su reciente creación, considerando que el SIPINNA se instaló formalmente en diciembre de 2015, impide evaluar su funcionamiento, pero lo cierto es que de su fortaleza dependerá que los cambios de visión plasmados en la LGDNNA permanezcan y permeen no solo a las autoridades involucradas, sino a la sociedad en su conjunto.

Estos cambios de visión y del marco legal e institucional para la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes tiene un gran impacto en la forma como hasta ahora se ha involucrado el Estado mexicano en la protección de los derechos de la infancia migrante. Pueden marcar un hito en la situación de la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en México.

Bajo este nuevo esquema, la protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes corresponde al SIPINNA y la PFPNNA, por lo que la determinación del interés superior por parte del INM resulta inoperante no solo por la posible redundancia sino porque, además, sus facultades están limitadas a ciertos derechos relacionados con la situación migratoria. Asimismo, la PFPNNA deberá prestar asesoría y representación legal a las niñas, niños y adolescentes que enfrenten un procedimiento administrativo frente a la autoridad migratoria.

Artículo 122. Las Procuradurías de Protección señaladas en el artículo anterior, en sus ámbitos de competencia, tendrán las atribuciones siguientes: [...]

II. Prestar asesoría y representación en suplencia a niñas, niños y adolescentes involucrados en procedimientos judiciales o administrativos, sin perjuicio de las atribuciones que le correspondan al Ministerio Público, así como intervenir oficiosamente, con representación coadyuvante, en todos los procedimientos jurisdiccionales y administrativos en que participen niñas, niños y adolescentes, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y demás disposiciones aplicables; [...]

Adicionalmente, la PFPNNA está a cargo de emitir el plan de restitución de derechos, que incluye las medidas migratorias pertinentes para cada caso. Es decir, que conforme al análisis realizado por la Procuraduría Federal de Protección a Niñas, Niños y Adolescentes, esta definirá si es factible o no que la o el infante en cuestión regrese a su país o si debe regularizarse su estancia en México.

Aunque este estudio se enfoca en la infancia migrante no acompañada, destacamos en este apartado el estándar que para toda la infancia migrante se estableció con la OC-21 de la Corte IDH. A continuación, los aspectos más relevantes para este estudio:

En cuanto a las políticas públicas en materia migratoria, la Corte IDH establece que,

[...] cualquier política migratoria respetuosa de los Derechos Humanos, así como toda decisión administrativa o judicial relativa tanto a la entrada, permanencia o expulsión de una niña o de un niño, como a la detención, expulsión o deportación de sus progenitores asociada a su propia situación migratoria, debe evaluar, determinar, considerar y proteger de forma primordial el interés superior de la niña o del niño afectado. (párr. 70)

Respecto de la privación de la libertad, la Corte IDH menciona que esta excede el requisito de necesidad, por lo que no puede entenderse como una medida que responda a su interés superior, por lo que si se decreta únicamente por motivos migratorios, es arbitraria y contraria tanto a la Convención como a la Declaración Americana de Derechos Humanos (párr. 154).

Lo anterior, se trate de niños y niñas sin o con compañía; en ambos casos, el Estado debe establecer medidas de protección que no conlleven su privación de la libertad (párr. 157 y 158). Lo anterior, conlleva que los Estados deben establecer medidas alternativas a la detención, incluyendo la notificación periódica a las autoridades o la permanencia en centros de alojamiento abiertos, entre otras (pár. 162). Las medidas deberán extenderse al padre, madre o ambos, en el caso de niñas y niños acompañados. En caso de establecerse lugares para el alojamiento, la Corte IDH hace referencia a dichos establecimientos, los cuales deberán respetar tanto el principio de separación como el de unidad familiar (párrafos 171 a 184).

En resumen, la Corte IDH establece que en todos los casos se debe hacer la determinación del interés superior; que la privación de la libertad por motivos migratorios excede el requisito de necesidad; que el Estado debe establecer medidas de protección que no conlleven una detención y que estas medidas se deben extender al o los progenitores que acompañen a la niña, niño o adolescente migrante.

Asimismo, la OC-21 establece criterios sobre la separación familiar por deportación, la cual debe evitarse, y las decisiones al respecto deben tomarse con base en el interés superior del niño y derivarse de un análisis de ponderación que contemple las circunstancias de cada caso.

La importancia de los resolutivos de la Corte IDH radica en que establece la meta que deben proponerse los Estados en términos de la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes; asimismo, agota el debate respecto a si se puede detener a la infancia migrante por motivos migratorios y si la protección se aplica solo a la población en estudio.

En relación con la privación de la libertad de las niñas, niños y adolescentes migrantes, se destaca como una buena práctica el que su prohibición se incluyó en el Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la siguiente forma:

Artículo 111. En ningún momento las niñas, niños o adolescentes migrantes, independientemente de que viajen o no en compañía de una persona adulta, serán privados de la libertad en estaciones migratorias o en cualquier otro centro de detención migratoria.

La inclusión de este artículo es sin duda un gran avance, pero representa también un gran reto para el Estado mexicano ya que para su cumplimiento implícitamente asume el compromiso de desarrollar tanto centros de asistencia social como otras medidas y modalidades alternativas a la detención. Ello implica la reasignación de presupuestos para que se dejen de financiar ampliaciones de las estaciones migratorias y más bien se fortalezcan tanto la PFPNNA para sus labores de protección como los sistemas DIF para el desarrollo de dichos centros de atención y de alternativas a la detención. El reto se eleva cuando se atiende que la prohibición de detención en instalaciones migratorias protege igualmente a infantes con compañía.

El Reglamento entró en vigor en diciembre de 2015, por lo que es una norma que carece de presupuesto. Será para el ejercicio fiscal de 2017 cuando se dé la cabal aplicación de este artículo.

En relación con la inclusión de toda la infancia migrante en las medidas de protección, la LGDNNA le dedica un capítulo³⁶ en el que se hace referencia a las medidas especiales de protección que deben adoptar las diferentes autoridades para garantizar sus derechos. En el primer párrafo del artículo 89, que hace referencia a “niñas, niños y adolescentes migrantes, acompañados, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros y repatriados en el contexto de movilidad humana”³⁷, nuevamente se establecen estándares de protección más altos a los de la LM.

Los avances legislativos se convierten en buenas prácticas justo con su reiterado uso y su efectiva aplicación. En tal sentido, las organizaciones de la sociedad civil se han dado a la tarea de constatar ambas condiciones: desde documentar la aplicación en casos concretos hasta la promoción de homologación de legislación en todos los ámbitos. Por ejemplo, respecto del derecho a la identidad o personalidad jurídica, que la Constitución y la legislación migratoria prevén, Casa del Migrante Saltillo³⁸ reporta que aun cuando la legislación estatal y el reglamento del registro civil del Estado ya adoptaron la obligación de registrar a niños y niñas que nacieron en México de padre o madre extranjera, la práctica no ha llegado a ventanillas y su trabajo consiste en acompañar casos así como gestionar capacitaciones al personal de oficinas de registro civil; sobre el mismo derecho, otras organizaciones enfocan sus esfuerzos en la incidencia, buscando la armonización de leyes locales con estudios comparativos, por ejemplo³⁹.

36 Se refiere al Capítulo Décimo Noveno del Título Segundo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y que comprende los artículos 89 al 101.

37 Artículo 89, Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

38 Participación de Javier Martínez Hernández en grupo focal organizado con motivo de la elaboración de esta investigación el 22 de septiembre de 2016, Ciudad de México.

39 Villarreal Ruvalcaba, Marta ; Maas Pérez, Pamela. *Propuesta de adecuaciones normativas antidiscriminatorias al registro civil en nacimientos, matrimonios y divorcios. Armonización pro derechos de las personas migrantes y sus hijos e hijas a la identidad y su personalidad jurídica*. IMUMI, A.C. 2014. Disponible en <http://imumi.org/sep/recursos/armonizacion-ley-migracion.pdf>

B. La niñez y adolescencia migrante sin compañía en las políticas públicas

Desde 2007 México ha impulsado de forma notoria una gran variedad de espacios de diálogo, colaboración, programas, directrices y mecanismos de intervención pública en los niveles federal y local para atender y solucionar las problemáticas que enfrenta la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, particularmente de quienes carecen de compañía adulta.

La *Mesa de Diálogo Interinstitucional sobre Niñas, Niños y Adolescentes no Acompañados y Mujeres Migrantes (2007-2012)*⁴⁰, fue un espacio de coordinación y colaboración que marcó la pauta para medidas específicas para la atención de dicha población, tales como la creación de los *Oficiales de Protección a la Infancia (OPI)*⁴¹ y el *Programa Modelo para la Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes No Acompañados*. Este último concretiza la responsabilidad del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) en la materia.

Aunque la función y el trabajo sustancial que realizaba la Mesa de Diálogo dejó de existir con el cambio de gobierno en 2012, sí fue una iniciativa que abrió un camino del que se desprenden algunas otras políticas públicas impulsadas, propuestas o desarrolladas por la sociedad civil, los organismos internacionales e instituciones gubernamentales para aminorar la desprotección o violación a los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes sin compañía y lograr su garantía efectiva. Se trata de programas, mecanismos e iniciativas que no solo se gestan ahora desde la coordinación o incidencia con el INM, sino también con instancias de salud, educación y relaciones exteriores, entre otras.

Asimismo, existen otras iniciativas de política pública, como el Plan de Desarrollo 2013-2018, el Programa Especial de Migración 2014-2018 y el programa Estrategia de Prevención y Atención de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados, no Acompañados. Estos se crean en contextos y momentos diferenciados, pero aspiran a lograr cambios sustanciales en las condiciones de vulnerabilidad y desprotección de los derechos de esta población.

En ese sentido, las prácticas en políticas públicas y otras acciones ejecutivas se desarrollan y ejecutan para coordinar respuestas institucionales, brindar servicios de asistencia social y humanitaria a la población migrante y, las más emblemáticas, para resolver problemáticas y violaciones a sus derechos ampliamente diagnosticadas: acceso a la identidad y educación, prohibición de detención por motivos migratorios, acceso al asilo, toma de decisiones basadas en la valoración y determinación del interés superior de la infancia, acceso a la justicia y a la vida libre de violencia y a la participación efectiva.

40 Integrada por 17 instituciones federales y organismo internacionales, entre ellas, la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Instituto Nacional de Migración, el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia, la Secretaría de Gobernación, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas.

41 Los OPI comenzaron a operar al amparo de la *Circular No. 001/201, por la que se instruye el Procedimiento para la atención de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados*, publicada en el D.O.F., el 12 de febrero de 2010 y posteriormente, se retoma la figura en la Ley de Migración, sin denominarles como tales.

Bajo esa premisa a continuación se describen algunas acciones y medidas ejecutivas encaminadas a la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, como la vida, la sobrevivencia, la libertad personal, la participación y el principio de interés superior de la infancia, que por ello constituyen buenas prácticas.

1. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Programa Especial de Migración 2014-2018

El Plan Nacional de Desarrollo (*en adelante PND*) es el instrumento más relevante del Poder Ejecutivo y, por tanto, de la Administración Pública Federal, al establecer las estrategias, objetivos y prioridades del país durante cada gobierno sexenal. Comprende los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que se ejecutarán por las diferentes dependencias y entidades ejecutivas. Por ello, el PND debe contener también previsiones sobre los recursos públicos que serán asignados a las diversas áreas con la finalidad de que presupuesto y acciones sean concordantes.

En 2013, a partir de la acción organizada de la sociedad civil que trabaja la temática migratoria desde distintos enfoques (género, Derechos Humanos, infancia, salud, derechos sociales, económicos y culturales) en México y Estados Unidos, se impulsó un proceso colectivo de participación para incluir a la población migrante nacional e internacional en la agenda política y programática del PND. Bajo la bandera de *Colectivo PND-Migración*, se establecieron mecanismos de participación en la formulación del PND y se creó paulatinamente una *Agenda Estratégica Transnacional de Migración* basada en cuatro enfoques: género, interculturalidad, Derechos Humanos y desarrollo⁴².

El proceso colectivo dio como resultado la incorporación transversal de la población migrante en México en las cinco metas del PND: paz, prosperidad, inclusión, educación de calidad y responsabilidad global. Más relevante aún, llevó a que se creara por primera vez un *Plan Especial de Migración (en adelante PEM)*⁴³. A través de sus cinco objetivos, 26 estrategias, 195 líneas de acción y once indicadores, este sienta las bases para la implementación de políticas migratorias que permitan incorporar a las migraciones en las estrategias y acciones de desarrollo a nivel local⁴⁴.

La formulación del PEM contó con una amplia participación de la sociedad civil, que creó una *Agenda programática y presupuestaria transnacional* basada en tres enfoques: seguridad humana,

42 Consultar: Colectivo PND. *Pronunciamiento Por una política migratoria de Estado integral, intersectorial, multidimensional y transnacional*, visible en: http://imumi.org/index.php?option=com_content&view=article&id=9&Itemid=110

43 D.O.F. de 30 de abril de 2014.

44 El Objetivo 5.4.4. del PND contiene en sus líneas de acción la elaboración del PEM de 'carácter transversal e intersectorial' y como instrumento programático para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política y la gestión migratoria. Gobierno de la República. Programa Nacional de Desarrollo 2013-2018, México, D.O.F., 20 de Mayo de 2013.

inclusión social y desarrollo integral⁴⁵. En la actualidad, de manera independiente o a través del *Colectivo Migraciones para las Américas*⁴⁶ las organizaciones de la sociedad civil llevan a cabo acciones articuladas y permanentes para la implementación, monitoreo y evaluación del PEM.

Algunos de los objetivos, estrategias y líneas de acción más relevantes del PND en relación con la infancia y adolescentes migrantes mexicanos o extranjeros son los siguientes:

- a) La garantía de los Derechos Humanos y la erradicación de la discriminación haciendo frente a la violencia contra niñas, niños y adolescentes en todas sus formas y priorizando la prevención y la creación de sistemas de denuncia accesibles y adecuados⁴⁷.
- b) La garantía en el ejercicio de los derechos sociales, propiciando su desarrollo integral, en particular a la salud, alimentación y el acceso a la educación básica y media superior de niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad, así como articulando políticas que los atiendan en sus diferentes etapas⁴⁸.
- c) La garantía a la educación de calidad con el impulso y robustecimiento de servicios educativos destinados a la población en riesgo de exclusión o en situación de vulnerabilidad incluyendo a la infancia migrante⁴⁹.
- d) La salvaguarda y protección de los derechos de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas con el diseño de mecanismos de coordinación interinstitucional y multisectorial, acciones de reducción de la pobreza, violencia y desigualdad, así como la creación de programas de atención especial para, entre otros, las niñas, niños y adolescentes migrantes, y la implementación de mecanismos y acuerdos que garanticen el acceso a la identidad, la seguridad social y la justicia, entre otros derechos⁵⁰.

Entre los objetivos, estrategias y líneas de acción más relevantes del PEM se encuentran la creación de mecanismos interinstitucionales para la atención integral de niñas, niños y adolescentes repatriados, en tránsito y retorno; el acceso a la identidad, la educación y la salud y la adopción de ‘medidas alternativas al alojamiento’ en estaciones migratorias, estas últimas focalizadas en la población de interés⁵¹.

45 Colectivo PND. *Migración. Agenda programática y presupuestaria transnacional*, Colectivo Migraciones para las Américas, visible en: <http://migracionparalasm Americas.org/2016/01/14/agenda-programatica-y-presupuestarias-transnacional/>

46 Antes llamado Colectivo PND-Migraciones que cuenta con participación de organizaciones civiles en México, Centroamérica y los Estados Unidos.

47 Cfr. Gobierno de la República. *Programa Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Meta 1: Objetivos, estrategias y líneas de Acción.

48 Cfr. *Ibidem*, Meta 2.

49 Cfr. *Ibidem*, Meta 3.

50 Cfr. *Ibidem*, Meta 5.

51 Secretaría de Gobernación. *Programa especial de migración 2014-1018*, México, D.O.F. 30 de abril de 2014, Línea de acción 3.3.3.

Asimismo, el PEM establece indicadores de cumplimiento a fin de evaluar avances y cambios en materia legislativa, de percepción social hacia las personas migrantes y de eficacia en la tramitación de documentos migratorios, entre otros asuntos. Un indicador relevante es el relativo a la medición de avances en la armonización legislativa de las entidades federativas respecto de la LM y en relación con derechos como la no discriminación, el acceso a servicios de educación, servicios sociales, de registro civil y de salud y protección de derechos a niñas, niños, adolescentes y jóvenes migrantes y víctimas de delitos.

Aunque el PND y el PEM por sí mismos no transformen la realidad de la infancia y adolescentes migrantes sin compañía, son un paraguas de actuación e incidencia política. Por su conducto se orientan y definen acciones que han hecho posibles algunos avances concretos en programas, mecanismos, procedimientos y otras acciones de protección a sus derechos que surgen de las instituciones o son propuesta e impulso de la sociedad civil.

2. Estrategia de prevención y atención de niñas, niños y adolescentes migrantes y repatriados, no acompañados

La iniciativa, impulsada por el UNICEF y el Sistema DIF, se puso en marcha en 1996 bajo el nombre de *Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos*⁵². Es la política pública a favor de la infancia y adolescentes migrantes sin compañía más antigua y que logra mantenerse y ajustarse en alguna medida en el tiempo. Su trascendencia para la protección de los derechos de esta población se desprende de la protección a sus derechos a la vida y la integridad personal.

El programa surge con la finalidad de garantizar un proceso de seguimiento a las niñas, niños y adolescentes mexicanos sin compañía en repatriación desde Estados Unidos, en el que intervinieran las distintas autoridades implicadas en su deportación a México y el regreso a sus comunidades. Con ello se lograría prevenir riesgos a su integridad personal y otras problemáticas colaterales, así como atender sus necesidades básicas.

Aunque el programa ha tenido importantes limitaciones y no pocas veces ha sido rebasado por el contexto y las necesidades de protección de derechos, fue capaz de transformarse lo suficiente para incorporar a las niñas, niños y adolescentes migrantes sin compañía provenientes de Centroamérica mediante el más significativo de sus aciertos: la *Red de Albergues para la Atención de Niñas, Niños y Adolescentes en Tránsito*.

La *Red de Albergues* se crea al mismo tiempo que el *Programa*, pero se limitaba a la atención a la población infantil migrante no acompañada mexicana, por lo que solo operaba en las principales

⁵² Gallo, Karla Indira. *Niñez migrante en la frontera norte: Legislación y procesos*. DIF-UNICEF, México, 2014, p. 11.

ciudades de la frontera con Estados Unidos. Actualmente, se integra por albergues públicos y privados que reciben a tanto a la de origen mexicano – en los seis estados fronterizos del norte- mientras que los situados en localidades del sur del país acogen mayoritariamente a la de origen centroamericano.

En 2014, la Red de Albergues para la infancia y adolescentes sin compañía repatriados de Estados Unidos y sujetos a procesos migratorios o de asilo en México, se integra con 25 establecimientos del DIF y siete de la sociedad civil, la mayoría de ellos (29) se ubican en el norte del país⁵³. En ese mismo año el programa atendió las necesidades básicas de poco más de 25 000 niñas, niños y adolescentes migrantes sin compañía, de los cuales 13 935 no eran de nacionalidad mexicana, la mayoría de Centroamérica⁵⁴.

Los recursos de la Red de Albergues provenían de la *Estrategia de Prevención y Atención del DIF*. Esta continúa vigente pero no se le asignaron recursos públicos para operar en 2016, probablemente debido a la creación del *Sistema Integral de Protección a Niñas, Niños y Adolescentes* que impacta en las actividades y funcionamiento de los sistemas DIF del país. No obstante, en 2016 sigue operando y brindando atención de manera más limitada a la población de interés gracias a otros recursos.

Asimismo, a partir de las experiencias y necesidades identificadas en el trabajo de la Red de Albergues, en 2015 el SNDIF en colaboración con la Organización Internacional para las Migraciones, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) publicó el *Protocolo de atención para niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados que se encuentren albergados*.

El Protocolo incluye tanto a niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros como nacionales y, en buena medida, responde a estándares internacionales como los contenidos en la Observación general No. 14 del Comité de Derechos del Niño y la OC-21 de la Corte IDH. Tiene por objetivo fortalecer la atención y protección de derechos en los albergues de los sistemas DIF y la sociedad civil al fijar procedimientos estandarizados, definir e identificar situaciones diferenciadas e incorporar mecanismos y metodologías para la evaluación del interés superior de niñas, niños y adolescentes migrantes sin compañía⁵⁵, entre otros mecanismos tendientes a la protección de sus derechos durante su estancia transitoria o cuidado temporal por parte de instituciones especializadas en infancia.

53 El SNDIF incluye a los módulos de atención a niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados como parte de la Red de Albergues. Sin embargo, no son contabilizados aquí por no ser espacios independientes de atención a necesidades básicas, además, algunos de ellos se encuentran al interior de estaciones migratorias y solo realizan actividades lúdicas.

54 SNDIF. *Anuario Estadístico 2014. Estrategia de prevención y atención de niñas, niños y adolescentes migrantes y repatriados, no acompañados*, SNDIF, 2015, p. 5-13.

55 El Comité de los Derechos del Niño ha expresado que ‘la evaluación del interés superior del niño es una actividad singular que debe tomar en cuenta las circunstancias concretas de cada niño o grupo de niños o los niños en general. Circunstancias que incluyen características específicas como edad, sexo, grado de madurez, experiencia, pertenencia a un grupo minoritario, contexto social y cultural, entre otros’. Consultar: CDN. *Observación general No 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)*, Doc. CRC/C/GC/14, 29 de mayo de 2014.

En resumen, el Protocolo busca trascender el enfoque asistencialista para incorporar la garantía y protección de derechos y establece metas en el corto, mediano y largo plazos (uno a diez años). En el caso de la población infantil y adolescente migrante extranjera, incluye también un procedimiento para las coordinaciones interinstitucionales y la ejecución de actividades con un modelo a puertas abiertas⁵⁶. Un avance importante puesto que, hasta el momento, dicha población permanece en condiciones privativas de la libertad personal en los espacios del DIF y hay renuencia institucional para actuar de manera distinta.

El Protocolo se complementó con un compendio de normas y criterios para su aplicación con perspectiva de Derechos Humanos⁵⁷ que facilita el acceso a la información especializada y actualizada del estado de desarrollo jurisprudencial de los derechos e instrumentos internacionales aplicables. Asimismo, se realizaron distintas capacitaciones para dar a conocer su contenido a los sistemas DIF del país y se estableció una ruta estratégica para impulsar su aplicación progresiva. Desafortunadamente, no hay certeza sobre su implementación o modificación debido a los cambios que conlleva la LGDNNA y la creación del SIPINNA y los sistemas locales de protección a los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Sin embargo, el Protocolo es una iniciativa digna de mencionarse por ser el primer y único modelo creado por el SNDIF para la atención y protección de los derechos de la población de interés en lo que ahora son llamados Centros de Asistencia Social. Además, como se ha señalado, es también el primer instrumento gubernamental que fija parámetros para evaluar y determinar el interés superior de la infancia.

3. Acciones por la identidad y educación de la infancia migrante

Con la intención de garantizar el derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes migrantes, en 2015 la Secretaría de Educación Pública emitió el Acuerdo 07/06/15⁵⁸ que modifica las disposiciones del 286, relativo a los lineamientos sobre normas y criterios generales para la inscripción, reinscripción, acreditación, regularización y certificación en la Educación Básica (Normas Básicas de Control Escolar).

56 SNDIF ; OIM. *Protocolo de atención para niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados que se encuentren albergados, Programa conjunto de migrantes en tránsito*, México, Julio 2015.

57 Disponible en <http://www.dif.gob.mx/diftransparencia/media/Marco%20jur%C3%ADdico%20del%20Protocolo.pdf>

58 Acuerdo número 07/06/15 por el que se modifica el diverso 286 por el que se establecen los Lineamientos que determinan las normas y criterios generales, a que se ajustarán la revalidación de estudios realizados en el extranjero y la equivalencia de estudios, así como los procedimientos por medio de los cuales se acreditarán conocimientos correspondientes a niveles educativos o grados escolares adquiridos en forma autodidacta, a través de la experiencia laboral o con base en el régimen de certificación referido a la formación para el trabajo. D.O.F. 15 de junio de 2015.

Este Acuerdo constituye una de las acciones de más trascendencia en la garantía y protección del derecho a la educación para las niñas, niños y adolescentes migrantes nacionales y extranjeros. Antes de 2015, las *Normas Básicas de Control Escolar* exigían presentar apostilla o legalización de las actas de nacimiento y traducción pericial al español de los documentos que acreditaran los estudios previos.

Debido al alto costo de la apostilla⁵⁹ y la traducción pericial, en no pocas ocasiones las familias se veían imposibilitadas de cumplir con los requisitos de la SEP y, por tanto, el acceso y permanencia de las niñas, niños y adolescentes en el sistema educativo básico y medio superior se obstruía, dificultaba o simplemente denegaba. Si bien, con fundamento en el derecho a la educación y el interés superior de la infancia podían ser admitidos en la escuela, no se les expedía certificado de estudios definitivo hasta que no cumplieran con todos los requisitos impuestos.

Con la modificación realizada a las *Normas Básicas de Control Escolar*, se eliminó el requisito de la apostilla de actas de nacimiento. En el caso de los documentos de acreditación de estudios previos que no estén en idioma español, el Acuerdo establece que bastará una traducción libre del tutor o los padres de la niña, niño o adolescente para cumplir con el requisito.

La modificación realizada tiene carácter general y permanente y fue impulsada por organizaciones de la sociedad civil, en particular las integrantes del COMPA, así como por la Unidad de Política Migratoria dependiente de la Secretaría de Gobernación, el Consejo Nacional de Población y la Secretaría de Educación Pública.

El Acuerdo por sí mismo no ha sido suficiente para evitar que las instituciones educativas erradiquen las prácticas que privan a la infancia y personas adolescentes el ejercicio de su derecho a la educación, no obstante es una buena práctica para la armonización normativa y la eliminación de las barreras que obstaculizan el acceso a derechos por motivos no compatibles con el principio de no discriminación e igualdad⁶⁰. Además, la Secretaría de Educación Pública creó una campaña para difundir las modificaciones y se ha puesto al servicio de la población una línea telefónica para reportar irregularidades, como una medida destinada a que la disposición tenga un efecto útil. Asimismo, por distintos medios y estrategias de comunicación, desde la sociedad civil se realizan acciones de difusión y apoyo para su efectivo cumplimiento en el nivel local.

A partir del trabajo iniciado por el COMPA en colaboración con instancias gubernamentales para el cumplimiento del PEM en el acceso a la educación, se impulsan otras estrategias y acciones para hacer efectivo el derecho a la identidad a niñas, niños y adolescentes migrantes en México y

59 Para detalles del problema consúltese el documento *Eliminación del requisito del acta de nacimiento apostillada para la inscripción de la niñez extranjera a educación básica en México. Propuesta 2015* elaborado por Marta Villarreal para el Instituto para las Mujeres en la Migración, A.C. disponible en <http://imumi.org/sep/apostilla.html>

60 La Corte IDH ha sostenido que derechos como la educación deben garantizarse a personas extranjeras y nacionales, salvo que exista una justificación objetiva y razonable para establecer una distinción que no sea contraria al principio de no discriminación e igualdad. Consultar: Corte IDH. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003*. Serie A No. 18.

Estados Unidos; este es conceptualizado como ‘el conjunto de atributos y características que permiten la individualización de la persona en sociedad’⁶¹. Su garantía efectiva es esencial para el goce de otros derechos: nacionalidad, nombre, salud, educación, etc. Por tanto, las acciones impulsadas recientemente en este ámbito para la infancia y adolescentes en contextos migratorios van en varias direcciones.

Una primera acción destacada para garantizar la identidad es la firma del convenio entre el Registro Nacional de Población (*en adelante RENAPO*) de México y los operadores de la base de datos Napsis en Estados Unidos, en junio de 2016. En virtud de este convenio, las niñas, niños y adolescentes migrantes nacidos en Estados Unidos de padres mexicanos podrán acceder en México a sus actas de nacimiento estadounidenses por medio de la base de datos Napsis. Con esto, podrán ver garantizados sus derechos a la identidad y a la doble nacionalidad (estadounidense y mexicana) sin que sea necesario cumplir con los requisitos -acta de nacimiento original de los Estados Unidos y la apostilla- que frecuentemente los obstaculizan⁶². El acuerdo no es la panacea, pues ya las organizaciones de la sociedad civil alertan sobre la limitada cobertura y las dificultades para su expansión a todos los estados en Estados Unidos, así como su poca difusión en México. IMUMI, apunta a que solo participan 34 estados de la unión americana, razones políticas y de limitaciones constitucionales impiden su adopción por los restantes; por lo que se refiere a su aplicación en México, el desconocimiento del instrumento por el personal de los registros civiles aun en la capital, hace que exijan el apostillamiento como requisito⁶³.

En cuanto a las niñas, niños y adolescentes nacidos en México de padres migrantes, es de destacar que el artículo 9 de la LM reconoce su derecho a la identidad al preceptuar la obligación de inscribir y otorgar constancias de nacimiento con independencia de la situación migratoria de sus padres. Aunque se trata de una buena práctica normativa, su impacto ha sido limitado debido, entre otras razones, a que las leyes locales del registro civil no han sido armonizadas y se mantienen disposiciones discriminatorias que anulan sus derechos al nombre, la nacionalidad y la identidad en razón de la situación migratoria irregular de sus padres.

Con el impulso de organizaciones civiles del COMPA y el RENAPO, se ha avanzado en la atención a esta problemática. El Consejo Nacional de Funcionarios del Registro Civil y las delegaciones de esta entidad en los estados del sur de México, recientemente firmaron un acuerdo en el que se comprometen a realizar la armonización correspondiente y se espera que en próxima fecha el Consejo Nacional de Gobernadores asuma también este compromiso.

61 CIDH. *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, Doc.54/13, OEA/Ser.L/V/II, Washington, Diciembre 2013, párr. 62.

62 En entrevista con Berenice Valdez, coordinadora de Incidencia, Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI), 13 de Julio de 2016, Ciudad de México.

63 IMUMI, A.C. durante su participación en grupo focal del 22 de septiembre de 2016 en Ciudad de México.

Finalmente, en relación con la población infantil y adolescente que ha migrado de México a Estados Unidos, vale la pena mencionar que las Secretarías de Gobernación y Relaciones Exteriores firmaron un acuerdo para posibilitar la consulta integral e impresión de documentos del RENAPO en los consulados mexicanos en el país del norte. Con este registro se busca que las personas migrantes mexicanas, en particular la población de interés, cuenten con un documento que acredite su identidad, donde quiera que se encuentren.

Aunque el derecho a la identidad es de suma trascendencia para toda persona, en el caso de la infancia y las personas adolescentes entraña una especial relevancia y se vincula también con el derecho a la familia y las relaciones familiares⁶⁴. Es por su trascendencia y los obstáculos y desprotección en caso de su inadecuada u omisa garantía, que las medidas adoptadas por México para hacerla efectiva constituyen una buena, aunque aún muy reciente, práctica.

4. Acciones desde el Consejo Ciudadano del INM

El *Consejo Ciudadano del INM* (CC-INM) es un espacio formal⁶⁵ de colaboración y coordinación integrado por miembros de sociedad civil y el INM. En calidad de invitados permanentes también participan la Secretaría de Población, el Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos y el titular de la Unidad de Política Migratoria.

El Consejo es un órgano consultivo que tiene por objetivo asesorar al INM y proponer acciones específicas para la gestión e implementación de la política migratoria. En 2014 se creó en el seno del CC-INM un grupo de trabajo sobre infancia migrante en el que participan el INM y organizaciones civiles que trabajan con niñas y niños, migración y alternativas a la detención. Desde su creación, el grupo de trabajo impulsó un *proyecto piloto* para la canalización de la población de interés que migra sin compañía a albergues de las organizaciones de la sociedad civil con programas a puertas abiertas; este tuvo una duración de ocho meses, del 15 de agosto de 2015 al 30 de abril de 2016.

El piloto se crea con el objetivo de establecer una ruta de coordinación para mejorar la identificación canalización, recepción y atención a la población de interés sujeta a procedimientos migratorios o de reconocimiento de la condición de refugiado.

Su puesta en marcha se estructuró en cuatro fases: a) identificación y evaluación de candidaturas, b) canalización, c) seguimiento y gestión de casos, y, d) resolución del caso. El punto de partida fueron niñas, niños y adolescentes de Centroamérica sin compañía adulta, en detención en una estación migratoria, para la continuación del procedimiento administrativo migratorio o de reconocimiento

64 CIDH. *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo...* párr. 60 y ss.

65 Creado por el Reglamento de la Secretaría de Gobernación y cuya estructura, organización y funcionamiento es creada por acuerdo publicado en el D.O.F de fecha 26 de octubre de 2010.

de la condición de refugiado. De ahí se iniciaban las fases, cada una de las cuales contenía elementos para promover su permanencia en espacios de acogida no privativos de la libertad personal, en tanto se decidía sobre su situación migratoria o condición de refugiado.

Parte de la importancia de este pilotaje radica en estar orientado por el principio del interés superior de la infancia y en la necesidad de adoptar alternativas a la detención por motivos migratorios en estaciones migratorias. Si bien, se realizó con una población de veinte niñas, niños y adolescentes, se busca su continuación para, entre otras cosas, construir e institucionalizar alternativas comunitarias de recepción, cuidado y acogida de esta población migrante y solicitante de asilo sin compañía; integrar en la formulación de mecanismos y rutas de trabajo a la Procuraduría Federal de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; y, finalmente, ampliar, fortalecer y acompañar a una red amplia de espacios de acogida.

Así, el pilotaje y los trabajos del grupo sobre infancia migrante, aunque recientes, están encaminados a la configuración de buenas prácticas y mecanismos institucionalizados que permitan evitar la detención de niñas, niños y adolescentes migrantes sin compañía y adoptar medidas de protección a sus derechos, tanto para restituirles en su goce como para adoptar decisiones que atiendan al interés superior de la infancia y crear condiciones favorables en la comunidad para su estancia temporal o definitiva en el país.

5. La protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes sin compañía reconocidos como refugiados y en protección complementaria

Desde 2012, la COMAR también ha promovido acciones de protección a la población solicitante de asilo y refugiada que se traducen en la garantía a los derechos de la infancia y personas adolescentes sin compañía refugiados. Entre ellas se destaca la firma del convenio con la Secretaría de Salud a fin de que todas y todos los refugiados, incluyendo a la población en estudio, tengan acceso gratuito a los servicios de salud con el Seguro Popular, una protección a este derecho de la que se carecía previamente.

El esfuerzo institucional de COMAR ha incluido, entre otros trabajos, el de capacitación o sensibilización al personal de las oficinas de registro civil estatales para garantizar el derecho a la inscripción del nacimiento de niñas y niños en contextos de asilo o protección internacional. En el acceso a la educación, su intervención ha facilitado los procesos de inscripción, revalidación y equivalencias de educación primaria y secundaria.

Hace diez años, la COMAR fue la primera institución que, mediante convenios y alianzas, coordinó acciones sistemáticas con organizaciones de la sociedad civil para prestar asistencia social a niñas,

niños y adolescentes refugiados sin compañía e integrarlos al país. Estas entidades, además, les benefician con programas formativos que facilitan su integración. En estos esfuerzos, la COMAR no les da colaboración económica pero capacita a su personal y da asistencia institucional a la población de interés.

Por otra parte, aunque diversos organismos internacionales han recalcado la importancia de avanzar en la formulación de programas de cuidado alternativo y evitar su institucionalización⁶⁶, no han existido las condiciones estructurales que lo permitan. Más aún, son pocas las organizaciones civiles que les brindan cuidados y atenciones.

También ha de mencionarse la elaboración conjunta⁶⁷ del *Protocolo de evaluación inicial para identificación de indicios de necesidades de protección internacional en niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados*. Aunque aún no es posible establecer su impacto real como una buena práctica debido a su reciente emisión, se trata de una herramienta elaborada a partir de estándares internacionales de Derechos Humanos cuya finalidad es contribuir con elementos prácticos para el funcionariado encargado de realizar esa evaluación inicial. La herramienta es considerada una pieza clave en el cumplimiento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y su Reglamento, acorde también con las líneas de acción contempladas en el Programa Especial de Migración, particularmente la relativa a mejorar los protocolos de protección y atención con criterios diferenciados a personas solicitantes de asilo, refugio y protección complementaria.

De ahí que las acciones realizadas por la COMAR para articular una pequeña red de organizaciones civiles sea una práctica que, a pesar de sus limitaciones, ha cumplido una función relevante para proveer a las niñas, niños y adolescentes refugiados sin compañía de los cuidados y atenciones esenciales para su desarrollo y bienestar. Esto ha sido hecho desde una visión de la necesidad de garantizarles un mínimo de acceso y goce de derechos, tales como educación, salud, vivienda, seguridad personal, formación para el trabajo y la vida independiente, etc.

Asimismo, la COMAR también se sumó al programa piloto del grupo de trabajo de infancia migrante del CC-INM; en 2016 comenzó un pilotaje con el INM sobre alternativas comunitarias para familias solicitantes de asilo con niñas, niños y adolescentes. Si bien se desconocen aún sus resultados ni si derivará en una política pública, se considera que es un paso relevante para garantizar el derecho al asilo en condiciones no privativas de la libertad, en especial, para la población de interés.

66 CIDH. *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo...*, p. 266.

67 COMAR, ACNUR, UNICEF, Sistema Nacional DIF y el INM.

C. Acceso a la justicia para niñas, niños y adolescentes

Las políticas públicas y el desarrollo de un marco normativo conforme con los Derechos Humanos de la infancia y personas adolescentes migrantes pueden abrir puertas y esperanza para los avances deseados en la materia; sin embargo, es importante identificar cuánto han permeado los derechos a la impartición de justicia. Los logros administrativos y legislativos ¿han penetrado el ámbito donde se hacen efectivos los derechos de las niñas, niños y adolescentes migrantes?

La reforma constitucional de Derechos Humanos, descrita en el capítulo de prácticas legislativas, ha significado un cambio de paradigma en la impartición de justicia dada la incorporación de un mandato de interpretación bajo el principio *pro persona* y el ampliado marco normativo. Su apropiación por los operadores jurídicos es un reto abordado desde diversas perspectivas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN); los protocolos son una de las herramientas puestas a su alcance para facilitar que sus actos y resoluciones judiciales sean acordes con los estándares internacionales de protección de Derechos Humanos.

1. Protocolos de actuación

La SCJN ha asumido un rol de liderazgo en la promoción del cumplimiento de las obligaciones internacionales de respetar, promover, proteger y garantizar los Derechos Humanos. En paralelo a su labor jurisdiccional,

ha trabajado en la difusión y promoción de los Derechos Humanos a través de diversos medios [...] a partir de la convicción de que la educación y formación en Derechos Humanos no sólo de los juzgadores, sino de la sociedad en general es la vía idónea para poner en práctica la reforma [constitucional de Derechos Humanos] y garantizar su permanencia y progresividad.⁶⁸

Específicamente en la protección a los Derechos Humanos, en observancia de lo que podríamos asumir como el mandato constitucional en razón del principio *pro persona* establecido expresamente en la Constitución a partir de las reformas de constitucionales, la SCJN responde con la emisión de una serie de protocolos de actuación dirigidos a los jueces en los casos que involucren a personas en vulnerabilidad. También se utilizan para la inclusión de perspectiva de género en las decisiones judiciales. Los nueve protocolos⁶⁹ emitidos por la SCJN⁷⁰, de gran utilidad y peculiar diseño, son

68 Dirección General de Estudios, Promoción y Desarrollo de los Derechos Humanos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Documento inédito (1) obtenido en entrevista realizada el 23 de junio de 2016.

69 Para su consulta y descarga en línea, visitar el micrositio <http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/>

70 Con excepción del *Protocolo Iberoamericano de actuación judicial para mejorar el acceso a la justicia de las personas y grupos en condiciones de vulnerabilidad*, que es resultado de la XVII Cumbre Judicial Iberoamericana y en el que

una práctica innovadora en el campo de la generación de instrumentos para la promoción de la cultura de Derechos Humanos en la impartición de justicia. De ellos específicamente son tres los que nos interesan: 1) *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a niños, niñas y adolescentes*, 2) *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a personas migrantes y sujetas de protección internacional*, y 3) *Protocolo iberoamericano de actuación judicial para mejorar el acceso a la justicia de personas con discapacidad, migrantes, niñas, niños, adolescentes, comunidades y pueblos indígenas*.

Los protocolos les proporcionan herramientas y guía a los juzgadores para sus actividades argumentativa y de interpretación debido a que se sustentan en los estándares internacionales de protección de los Derechos Humanos y en la jurisprudencia y doctrina pertinente propia de ámbitos internacionales y en el propio ordenamiento jurídico mexicano. Por su contenido, se han convertido poco a poco en un referente para abogados y abogadas en el ejercicio público o privado, la sociedad civil en sus actividades de incidencia e incluso para la academia que, además de utilizarlos como material educativo, los incorpora en sus análisis e investigaciones.

Quizá una de las razones de este efecto sea precisamente su ingenioso y participativo diseño original; por ejemplo, el protocolo de migrantes se elaboró con el concurso tanto de organizaciones de la sociedad civil, la academia, centros de investigación y desarrollo de pensamiento, como de organismos internacionales y la confluencia de expertos en Derechos Humanos, impartición de justicia y migración⁷¹. Esta es quizá, en sí misma, una práctica deseable por la posibilidad de enriquecer el debate y el involucramiento de diversas perspectivas respecto del interés superior de las niñas, niños y adolescentes. Se realizó un protocolo de actuación dirigido a quienes imparten justicia, pero que ha sido de uso extensamente difundido entre quienes defienden Derechos Humanos.

Uno de los aportes más significativos del *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a niñas, niños y adolescentes* es el de puntualizar que las personas migrantes, solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, refugiadas, apátridas y quienes reciben la protección complementaria son titulares de Derechos Humanos, independientemente de su situación migratoria. El enfoque de seguridad humana también está presente en el Protocolo, al reconocerse que el centro de las políticas públicas en la materia deben ser siempre las personas, un enfoque compartido con el del derecho al desarrollo pues afirma que han de procurarse oportunidades y condiciones de vida digna a la población mediante el conocimiento de sus aportes y la adopción de enfoques regionales para su tratamiento.

la SCJN contribuyó significativamente al tener a su cargo la parte correspondiente a niñas, niños y adolescentes, personas, comunidades y pueblos indígenas, personas con discapacidad y migrantes.

71 Por encargo de la SCJN, Sin Fronteras I.A.P., una organización de la sociedad civil con reconocida trayectoria en la defensa y promoción de derechos de las personas migrantes, elabora el protocolo referente a migrantes. Para ello Sin Fronteras convocó a un consejo asesor integrado por expertos en diversos temas de Derechos Humanos, academia, organismos internacionales y regionales y sociedad civil (para conocer quiénes fueron revisar la página legal de la edición de 2015).

El Protocolo incluye, además de las principales fuentes normativas internacionales y de Derechos Humanos, explicaciones en lenguaje claro sobre las relaciones entre el ordenamiento jurídico mexicano y el Derecho Internacional de Derechos Humanos. Considera el principio *pro persona* como “una oportunidad única [...] para sentar precedentes que supriman las barreras que actualmente les impiden el acceso efectivo a la justicia⁷²”.

Además de una sistematización de la normativa y jurisprudencia nacional e internacional, que les posibilita a los impartidores de justicia ampliar sus referentes para la determinación de la norma o interpretación con mayor grado de protección, este Protocolo contiene una serie de esquemas descriptivos de los procedimientos administrativos existentes a nivel nacional para la resolución de procedimientos migratorios y de reconocimiento de la condición de refugiado, así como una amplia exposición del contexto migratorio y las circunstancias en que se generan y acontecen los movimientos de migración, desplazamiento y otras que requieren protección internacional.

Desarrolla, entre otros principios generales, los del interés superior del niño, niña o adolescente migrante, de unidad familiar y de no revictimización. Es importante la remisión que este protocolo hace al *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a niñas, niños y adolescentes*, publicado con anterioridad (2012), para una aproximación más detallada a la protección que las personas migrantes han de recibir cuando se trate de niñas, niños o adolescentes.

En el apartado de reglas específicas aplicables a personas sujetas a protección internacional, se incorpora una sección relativa a los casos que involucren a niños, niñas y adolescentes migrantes. En ella se resalta el papel que tienen en el proceso, siguiendo el principio de respeto a su opinión en todo procedimiento que les afecte y propiciando su participación; el respeto al principio del interés superior del niño, la asignación de tutores o asesores para su cuidado; y, la atención por parte de personal especializado. Además, recoge la obligación de los juzgadores de suplir la queja y expone la detención migratoria como recurso excepcional; incluso prevé la necesidad de ponderar cuando haya que considerar también el principio de unidad familiar frente al derecho a no estar privado de libertad.

La importancia de la emisión de los protocolos y de los esfuerzos encaminados a su difusión y uso estriba en el mensaje que le transmite a los operadores de justicia y a la sociedad el hecho de que sea la propia SCJN quien lo haga, aun cuando oficialmente su aplicación no sea obligatoria, sino que se presenten siempre con una invitación respetuosa de la autonomía judicial.

La difusión de los protocolos también es una señal de una práctica relevante, pues incide claramente en la divulgación de los derechos de la infancia y personas adolescentes migrantes, visibiliza la exigibilidad de tales derechos y propicia la ampliación de espacios en los ámbitos administrativo, legislativo y judicial para avanzar en su protección.

⁷² *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a niñas, niños y adolescentes*, página 15.

Para ello la SCJN ha establecido alianzas con la sociedad civil, asociaciones de juzgadores e instituciones públicas, como la Procuraduría Federal de Protección a Niñas, Niños y Adolescentes, el DIF Nacional y la Procuraduría de la República

Si bien hay un pequeño vacío en el seguimiento cuantitativo y cualitativo del uso y aprovechamiento de los protocolos y su incorporación en las resoluciones por parte de jueces y juezas, hay eventos que permiten obtener una idea de su impacto. Por ejemplo, en línea es posible identificar los siguientes datos de descarga de los protocolos⁷³ que nos arrojan interesantes cuestiones respecto a la frecuencia de consulta y quiénes la realizan:

Tabla 3

Protocolo de actuación	Total visitas	Litigantes	Servidores Públicos	Personal jurisdiccional	Estudiantes, Profesores, Investigadores y otros
Para quienes imparten justicia en casos que involucren a niñas, niños y adolescentes	31 932	18.48%	35.67%	11.24%	34.59%
Para juzgar con perspectiva de género. Haciendo realidad el derecho a la igualdad	32 435	14.88%	30.94%	14.74%	39.42%
Para quienes imparten justicia en casos que afecten a personas migrantes y sujetas de protección internacional	7 292	10.65%	33.14%	15.72%	40.46%

Fuente: elaboración propia

Los protocolos de actuación están disponibles en línea, en acceso libre y sin más restricción que la de proveer información con fines estadísticos con la que se generan reportes como el que antecede.

La difusión de los protocolos allende las fronteras tiene también un efecto positivo para la protección de los Derechos Humanos de las niñas, niños y adolescentes. Pareciera que a partir de su presentación en las audiencias temáticas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se ha incrementado

⁷³ Cifras de descargas al 24 de junio de 2016. Dirección General de Estudios, Promoción y Desarrollo de los Derechos Humanos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Documento inédito (2) obtenido en seguimiento a entrevista realizada el 23 de junio de 2016.

el interés de otros países en replicar el esfuerzo⁷⁴. El protocolo para juzgar con perspectiva de género fue traducido al inglés y ha recibido 1763 visitas⁷⁵. Ello nos sugiere que su traducción es una buena práctica en tanto que permite a la comunidad internacional conocer los estándares regionales y su aplicación, a la vez que se convierte en una posibilidad de que más personas conozcan sus contenidos. También propicia el diálogo jurisprudencial con otras latitudes. Se encuentra en preparación la versión en lengua inglesa del protocolo correspondiente a casos que afecten a personas migrantes y sujetos de protección internacional⁷⁶.

La publicación impresa, en línea -descargable- y en disco ha permitido un extenso uso de los protocolos en las sesiones de capacitación, talleres y difusión. “Atendiendo al objetivo principal, su distribución se ha enfocado de manera prioritaria entre las y los impartidores de justicia”⁷⁷; para ello la SCJN se apoya en la sociedad civil y Sin Fronteras coordina su presentación en las Casas de la Cultura Jurídica distribuidas en todo el país.

El dúo Estado y sociedad civil en la elaboración de manuales o protocolos especializados es muy enriquecedor, tanto por los valiosos contenidos logrados, como por la capacidad de difusión y uso por el propio servicio público. En 2009 la Secretaría de Seguridad Pública publicó una serie de documentos tendientes a proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes elaborados en 2005 por la organización no gubernamental Oficina de Defensoría de los Derechos Humanos de la Infancia, *El niño víctima de delito frente al proceso penal. Modelo especializado para la toma de declaraciones infantiles*.

No hay duda de que la elaboración de protocolos y su accesibilidad para juzgadores y defensores de niñas, niños y adolescentes puede mejorar el esquema de exigibilidad de sus derechos; aun cuando no pudimos identificar cifras que revelen este impacto en su expansión y avance vía interpretación judicial, fue posible identificar una tesis jurisprudencial en la que el juzgador expresamente mencionara la utilización del Protocolo como referente, pese a que no es vinculante:

Cuando el acto reclamado consiste en la detención de un migrante por orden de la autoridad migratoria, es legal que el Juez de Distrito, [...] le conceda la libertad provisional [de conformidad con el artículo 136 de la Ley de Amparo [...] y el *Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en caso que afecten a personas migrantes y sujetas de protección internacional*, pues aunque este no es vinculante ni tiene valor normativo para fundar una decisión jurisdiccional, constituye una herramienta que guía a los juzgadores en la tarea de impartir justicia [...]⁷⁸

⁷⁴ Manon Cagnard, consultora de enlace institucional de Sin Fronteras, I.A.P, quien coordina estas actividades de difusión del protocolo, en entrevista realizada el 30 de junio de 2016.

⁷⁵ Ibid nota 67.

⁷⁶ Ibid nota 68.

⁷⁷ Ibid nota 62.

⁷⁸ Tesis Aislada. Tribunales Colegiados de Circuito I.9o.P3 K (10a) Décima Época. Seminario Judicial de la Federación. L16, marzo de 2015, tomo III, página 2431.

Los abogados y abogadas que defienden infantes y personas adolescentes también hacen referencia a los protocolos cuando desarrollan sus alegatos tanto ante una instancia judicial de origen como de alzada, veamos por ejemplo el siguiente extracto en alegatos ante una segunda instancia judicial:

Según el *Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a personas migrantes y sujetas de protección internacional*, en el capítulo V, principios generales, [...el beneficio de la duda] es uno de los principios rectores en la determinación de la condición de refugiado [...] es difícil para las personas refugiadas aportar todas las pruebas necesarias para validar y comprobar sus afirmaciones [...] ⁷⁹

Así, el uso de los protocolos por los actores en instancias jurisdiccionales puede incidir en el desarrollo de jurisprudencia local que no solo sea acorde con lo alcanzado en los sistemas internacionales de protección de Derechos Humanos, sino que podrían ampliar sus contenidos desde una interpretación local.

La nobleza de la práctica de elaboración y aplicación de protocolos, también ha sido probada por las organizaciones de la sociedad civil que pretenden con ello homogeneizar su práctica tanto como profesionalizarla en beneficio de la población atendida. Por ejemplo, la Red de Organismos y Organizaciones de Derechos Humanos para la Protección de las Personas Migrantes⁸⁰, preparó un protocolo de actuación en el cual es una buena práctica la diferenciación de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que migran sin compañía. En ese sentido, se hace hincapié en sus derechos a que sus opiniones sean tomadas en cuenta, los principios relativos a su interés superior, la no devolución y confidencialidad; el tipo de alojamiento y el nombramiento de tutoría, asesoría y representación legal, de ser necesarios, además de que debe evitarse su detención.

Por último, se da cuenta de la elaboración de protocolos especializados en el espacio institucional de protección a la población de interés. De reciente adopción son el *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*⁸¹ y el *Protocolo de identificación de indicios de necesidades de protección internacional en niña, niños y adolescentes no acompañados o separados* y otros instrumentos para facilitar su aplicación⁸².

79 La representación legal en este caso corrió a cargo del equipo jurídico del Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova A.C.

80 Red DH Migrantes es el espacio de articulación y colaboración entre los organismos públicos y las organizaciones de Derechos Humanos para la defensa transnacional de los derechos de las personas migrantes en el marco del proyecto. Citado en fundacionjusticLaia.org/promocion-de-los-derechos-de-las-personas-migrantes Sus integrantes abarcan organizaciones públicas de Derechos Humanos y sociedad civil en México, El Salvador y Honduras.

81 Publicado el 10 de agosto de 2016. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5447404&fecha=10/08/2016

82 Disponibles en http://www.unicef.org/mexico/spanish/publicacionesderechosninos_33761.htm

2. El litigio y la abogacía por la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes migrantes

Si bien se han mencionado buenas prácticas de protección de derechos de la población en estudio en los ámbitos legislativo y de políticas públicas, en muchas de estas solo es posible evaluar su impacto real al momento en que se intenta exigir alguno de los derechos en la cancha judicial, donde se encuentra con frecuencia su verdadero contenido y alcance. Las organizaciones de la sociedad civil han venido ejerciendo la representación legal de niñas, niños y adolescentes migrantes sin compañía y, cada vez más, acuden al litigio estratégico para que estos se les restituyan.

Desde la formación de redes de abogados *pro bono* hasta la creación de clínicas legales de Derechos Humanos que específicamente atienden las temáticas de asilo, migración o infancia, el litigio y sistematización de casos se ha convertido en prácticas relevantes y efectivamente transformadoras del alcance de la protección de los derechos de la infancia y las personas adolescentes migrantes. El Instituto para las Mujeres en la Migración, A.C. (IMUMI), por ejemplo, tiene una clínica jurídica que, entre otros casos, litiga y gestiona en materia de derechos de la infancia migrante, como los de acceso a la educación, la identidad, la unidad familiar transnacional y la regularización migratoria. Asimismo, asesora y representa a personas víctimas o testigos de violencia o delitos.

Cada vez con más frecuencia, las organizaciones ofrecen servicios legales a las personas migrantes con la conformación de equipos jurídicos propios o compartidos entre varias. De esa forma, responden a necesidades de asesoría o representación legal para cubrir algún foro -abogados penalistas, constitucionalistas, administrativistas, especialistas en algún derecho, en infancia o zona geográfica, por ejemplo en frontera sur o frontera norte o en la capital del país. Las prácticas de derivación obedecen a un reconocimiento de la mejor condición de la organización receptora para proporcionar el servicio que requieren las personas migrantes y niñas, niños y adolescentes. Otros casos se llevan en conjunto.

También se observa la tendencia, que apunta a ser práctica relevante, de diseñar e intercambiar experiencias de atención integral con estrategias psicojurídicas articuladas, colectivas e integrales de defensa y acompañamiento con incidencia social-política -podría llamársele enfoque psicosociojurídico⁸³.

Detectamos también como práctica relevante la de proporcionar asesoría legal o información sobre los derechos que asisten a las niñas, niños y adolescentes migrantes en las visitas a las estaciones migratorias o albergues; incluso en los establecimientos donde se proveen servicios de comedor o salud, no pierden la oportunidad de informar a cualquier niña, niño o adolescente que encuentren cuáles son

⁸³ Esta comunidad de aprendizaje, como han decidido nombrarse, convoca organizaciones en la frontera sur: la 72, Hogar-refugio para Personas Migrantes, Servicio Jesuita a Migrantes, Asylum Access, Voces Mesoamericanas y Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova A.C.

sus derechos, especialmente los relacionados con la figura del asilo en México o en Estados Unidos. Iniciativa Kino, en la frontera norte, por ejemplo, aprovecha la presencia de personas migrantes en su comedor para informarles de su derecho a solicitar asilo en Estados Unidos; incluso acompañan a las familias o las personas menores de edad sin compañía que manifiestan ese deseo hasta el punto de revisión estadounidense para que “se entreguen” e inicien el procedimiento de solicitud de asilo. Se coordinan también con organizaciones de la sociedad civil en el lado estadounidense, como Raíces y Proyecto Florence, para asegurarse de que se les brinde asesoría legal especializada⁸⁴.

Siguiendo con las prácticas relevantes transnacionales, se observa actividad tendiente a proteger los derechos de las niñas, niños y adolescentes migrantes integrantes de familias transnacionales, en quienes la deportación desde Estados Unidos hacia México ha causado estragos. El proyecto da capacitación a quienes gestionan casos de infantes y personas adolescentes bajo custodia del Departamento de Seguridad Infantil (DCS, por sus siglas en inglés) y cuyo padre o madre esté bajo custodia de migración o fuera de Estados Unidos. Involucra a jueces estadounidenses en materia de infancia en el condado de Pima, la organización mexicana IMUMI, la Oficina de Protección del consulado mexicano en Tucson, consultoras independientes, el Departamento de Protección Infantil, Región Pima, y la Procuraduría de la Defensa del Menor Sonora y DIF Nogales. Pretende capacitar a jueces, fiscales, representantes legales de niñas, niños, adolescentes o de su padre o madre y operadores de instancias de protección en ambos lados de la frontera.⁸⁵

La sistematización de casos y su litigio es de trascendental importancia para la conformación de una jurisprudencia favorecedora de una mejor protección a los derechos. La práctica de sistematizar los casos, las violaciones de derechos y el tratamiento por la defensa así como las estrategias de litigio utilizadas y sus resultados, facilita que sean compartidos para que se repliquen las mejores prácticas y estrategias de litigio y contribuya a mejorar el conocimiento de las y los defensores sobre procesos y foros. Esto adquiere relevancia en momentos en los que, como ahora, se transita de un sistema de justicia a otro o se estrenan mecanismos, como los incluidos en la LFPDNNA. Sin embargo, podemos observar que subsiste un gran recelo entre algunos equipos jurídicos que les impide compartir la información, pretextando deber profesional o confidencialidad, una excusa similar a la utilizada por las autoridades mexicanas para restringir el acceso a la información pública.

Se observa que algunos equipos jurídicos comunican públicamente y por diversos medios, el desarrollo o conclusión de los casos que ventilan en juzgados e incluso ofrecen una síntesis.⁸⁶

84 En 2015 el comedor recibió a 223 niños, niñas y adolescentes migrantes; hasta julio de 2016 habían atendido a 140, doce de los cuales se presentaron a pedir protección en Estados Unidos con el acompañamiento de la iniciativa Kino. Información obtenida en entrevista a Marla Conrad el 9 de julio de 2016.

85 Las instituciones estadounidenses de asistencia social que participan en el proyecto son Casa de los niños y Fundación Blake; Fundación Casey, Children Action Alliance y el servicio de localización de padres (Tucson y Phoenix).

86 A manera de ejemplo ver http://cdhfraymatias.org/web/wp-content/uploads/2016/07/Bolet%C3%ADn-informativo_300616.pdf <http://www.sinembargo.mx/07-07-2016/3063642>

En materia de asilo se conoció una sentencia⁸⁷ relativa a garantías constitucionales o juicio de amparo, en que se dirimieron los derechos de un adolescente nacional de un país del Triángulo Norte centroamericano. El equipo jurídico cuestionaba la denegación de derechos al solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado, tanto por la instancia que inicialmente negara su solicitud como por la primera instancia judicial que, con argumentos formalistas y/o de fondo, volvía nulo su derecho a la revisión judicial de los actos de COMAR. Resaltan las siguientes prácticas de la defensa: sin dejar de alegar contra las formalidades, insiste en la parte sustantiva en juicio. Hace notar al tribunal de alzada que se encuentran en juego derechos de un adolescente; resalta que más que recurrir a las argucias procesales para recuperar la instancia, la defensa se centra en el desarrollo de los contenidos de los derechos del adolescente, el funcionamiento e implicaciones de la reforma constitucional de Derechos Humanos y la práctica jurisdiccional sobre control de convencionalidad y uso del Derecho Internacional de Derechos Humanos y el principio *pro persona*. Es claro que tal preámbulo introduce al juzgador al contexto de Derechos Humanos y le facilita su aplicación al caso.

Si bien es cierto que los jueces se presumen reconocidos peritos en Derecho, también lo es que la defensa de los derechos de la infancia, el derecho humanitario o internacional del asilo, no solían privilegiarse en la formación jurídica, de ahí la importancia de su dominio por parte de los representantes legales de infantes y adolescentes migrantes o solicitantes de reconocimiento.

Los argumentos de la defensa despliegan un conocimiento loable del Derecho sustantivo internacional de los Derechos Humanos de niñas, niños y adolescentes migrantes y de solicitantes del reconocimiento; también del desarrollo jurisprudencial de la aplicación de la convencionalidad en México y, más aún, del procedimiento administrativo efectuado por COMAR.

Es importante resaltar el enfoque de interseccionalidad presente en los argumentos de la defensa. Puede decirse que con su utilización se abre el abanico de posibilidades de que el juzgador retome al menos uno de los derechos conculcados para concluir en un mandato de restitución.

87 Esta sentencia resultó ganadora del tercer lugar en el Reconocimiento a Sentencias 2016. Organizado conjuntamente entre Sin Fronteras IAP, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Relatoría sobre los Derechos Humanos de las Personas Migrantes de la CIDH y la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia, A.C. El texto de las sentencias de los tres primeros lugares y una con reconocimiento especial puede consultarse en <http://www.sinfronteras.org.mx/sentencias/sentencias-ganadoras.html>

Tabla 4

Temática principal	Negativa del reconocimiento de la condición de refugiado, inminente deportación, denegación de justicia, detención en estación migratoria.
Actores	Adolescente solicitante de la condición de refugiado, proveniente de Centroamérica. Autoridad administrativa COMAR, niega el reconocimiento. Autoridad judicial de primera instancia, niega el acceso a la justicia por cuestiones procesales.
Premisas a la luz de los principios rectores (interés superior, no discriminación, participación, derecho a la vida y derecho a la supervivencia) -Su aplicación específica	La defensa esgrimió los siguientes principios en el planteamiento de sus premisas. El derecho a la vida está en juego al tratarse de una persona refugiada. Se multiplican las condiciones de vulnerabilidad al tratarse de un adolescente, por lo cual debe aplicarse el principio <i>pro persona</i> y todos los instrumentos internacionales que le den mayor protección por su condición.
Concordancia de la decisión con estándares internacionales	Aplicación del principio de interés superior del niño.
Proyección de aplicación efectiva y sostenibilidad en el tiempo	La sentencia se dicta una vez que el adolescente habíase convertido en adulto, sin embargo ordena retraer ficticiamente los efectos y revisar el acto que niega, para que se resuelva como si tuviera menos de 18 años.

Fuente: elaboración propia

Además de los foros jurisdiccionales, las organizaciones de la sociedad civil también recurren a otras formas de litigio estratégico para asegurar o dar efectividad a la protección de los derechos de la población en estudio en México, la presentación de quejas ante los organismos especializados de Derechos Humanos, la solicitud de medidas cautelares o provisionales para impedir daños irreparables, la interposición de solicitudes de acceso a la información o protección de datos personales, la presentación de denuncias penales, quejas por discriminación, solicitudes de intervención a las procuradurías nacional y locales de protección a niñas, niños y adolescentes, el acompañamiento en el ejercicio de sus derechos en la migración y la documentación y sistematización de sus experiencias para la incidencia.

A manera de ejemplo citamos la intervención estratégica de Casa del Migrante Saltillo, realizada para incidir sobre un problema generalizado en la regularización migratoria de niñas, niños y

adolescentes solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiados. La autoridad migratoria les previene con desechar su trámite si no cumplen con requisitos que su condición particular torna difíciles de cumplir⁸⁸, poniéndolos así en riesgo de deportación o permanente estancia irregular. La percepción de algunos equipos de defensa de que, tratándose de adolescentes, la autoridad migratoria ni siquiera les recibe la solicitud por razones humanitarias. El equipo de defensa legal está probando la solicitud de **medidas cautelares** a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) para que el INM evalúe el interés superior y necesidades particulares del niño migrante. Aunque las medidas se han solicitado formalmente y por escrito, hasta ahora no ha habido una respuesta documentada por parte de la CNDH respecto de la mala práctica de la autoridad migratoria, pero al menos sí ha dado resultado el proceder caso por caso, práctica que activa el trámite y obtiene la autorización como visitante por razones humanitarias.

Los argumentos jurídicos relacionados con el principio del interés superior de la infancia se utilizan cada vez con mayor éxito en defensa de derechos como el de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, que pueden ser soslayados por razones meramente procedimentales o de forma⁸⁹.

El intercambio de experiencias de litigio estratégico entre los y las defensoras es altamente recomendable porque puede, como lo ha demostrado ya, contribuir a difundir el medio de defensa de una manera menos gravosa para niños, niñas y adolescentes.

Tras compartir con el equipo legal del Fray Matías y otras organizaciones, identificamos que el juicio de nulidad les estaba dando mejores resultados y en menos tiempo que la interposición de juicios de amparo, decidimos intentarlo como medio para combatir las negativas de COMAR y del INM ante solicitudes de protección, reconocimiento o regularización por razones humanitarias⁹⁰

Los obstáculos legales para la representación de niños, niñas y adolescentes los han sufrido varias organizaciones. Parte de ellos se han resuelto con la intervención de la Procuraduría Federal y su capacidad de liderazgo y convocatoria respecto de las procuradurías estatales, así como su rol como ventanilla con diferentes autoridades con las que ha desarrollado un trabajo coordinado -entre ellas, el INM y la COMAR- además de llevar como parte de su mandato la representación legal de niñas, niños y adolescentes migrantes. La Procuraduría menciona como elementos de su actuar que procuran el acceso a la justicia de niñas, niños y adolescentes migrantes sin compañía, la protocolización de servicios y procedimientos de atención, el desarrollo de normatividad secundaria que materialice los

88 Por ejemplo, solicitar la firma de padre, madre o tutor en el país de origen sin considerar tanto la dificultad de contactarles, como el propio hecho de que los motivos de huida de su país pudieran estar relacionados con estas personas.

89 Juicio de amparo llevado por Sin Fronteras, I.A.P. para combatir una decisión de COMAR de tener por no presentada la solicitud por extemporaneidad sin considerar el interés superior de los niños integrantes de la familia solicitante.

90 Javier Martínez Hernández, abogado en Casa del Migrante Saltillo. Conversaciones personales y telefónicas. Septiembre y octubre 2016.

derechos recogidos en instrumentos de alta jerarquía y la construcción de una base datos -que será operada por INM- que permitirá visualizar la información necesaria en la atención a las necesidades de protección de la población infantil y adolescente migrante. La Procuraduría manifiesta cuando se elabora el plan de restitución de derechos o las medidas de protección se privilegia su participación en los procesos y en la determinación de su interés superior⁹¹.

3. Difusión

También identificamos como práctica relevante de las organizaciones de la sociedad civil la utilización de las tecnologías de la información y las redes sociales para comunicar mensajes que visibilizan la situación de los derechos de las niñas, niños y adolescentes migrantes.

Mediante páginas web individuales o colectivas, en Facebook y Twitter, tanto estas como algunas agencias gubernamentales, difunden sus actividades e información sobre los derechos de la población en estudio, el estado de la cuestión, avances y retos, documentos de análisis profundos, videos, memes, blogs de discusión, guías y manuales especializadas, resúmenes de casos, un sinfín de expresiones para llegar a la sociedad y a las personas.

La comunicación entre organizaciones e integrantes de redes además de utilizar el correo virtual, se apoya ahora en dispositivos móviles y sus aplicaciones que permiten mayor agilidad y capacidad de respuesta u organizativa, *Whatsapp* y *Telegram* están entre las más populares. La colaboración virtual para la integración de documentos en línea como reacción inmediata ha sido la atinada salida a la escasez de recursos de personal, tiempo y dinero.

Conclusiones

En el marco normativo, México ha avanzado hacia el desarrollo de mecanismos de protección de los Derechos Humanos, en general, y de la población infantil en lo particular. Desde una nueva visión, se incluye a la infancia migrante en los sistemas y mecanismos de protección y restitución de derechos.

No obstante, estos avances coexisten con las normas contenidas en la *Ley de Migración* y la *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, que contienen medidas de protección y criterios diferentes y hasta contradictorios. Ello remite a la necesidad de armonizar estos cuerpos normativos y de replantear el papel de los oficiales de protección a la infancia.

⁹¹ Entrevista sostenida con la titular de la Procuraduría Federal de Protección de niñas, niños y adolescentes, julio de 2016, Coyoacán, Ciudad de México.

Otro reto es la coordinación entre las nuevas autoridades: la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA, la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y las representaciones consulares acreditadas en el país, que comparten -por la infancia migrante de sus países-, la responsabilidad de garantizar la protección de sus derechos en México.

Los retos más grandes son la implementación de los avances legislativos y lograr asignaciones adecuadas de presupuesto para que, en la práctica, el SIPINNA y los mecanismos de protección se fortalezcan y puedan operar de manera efectiva.

Algunos mecanismos o principios no funcionan todavía, como el dirigido a evitar la detención de la infancia migrante con o sin compañía, aunque es posible que algunas de las buenas prácticas descritas puedan llevar a que se observen en el corto plazo.

Una situación similar se observa en relación con las políticas públicas. Es cierto que hay acciones, programas y mecanismos tanto de reciente creación como de larga data, orientados a la protección de los derechos de la infancia y personas adolescentes migrantes sin compañía. No obstante, en su mayoría se traducen en acciones con un enfoque asistencialista y han respondido a la necesidad de aminorar las grandes y graves ausencias en la garantía y protección de derechos. Es decir, las acciones se han creado para reducir la exclusión, discriminación y la violación grave a sus Derechos Humanos en un contexto donde ser niña, niño o adolescente, migrante irregular y sin compañía entraña situaciones de múltiple vulnerabilidad y riesgo.

Asimismo, en las políticas públicas se identifican cuando menos dos elementos que afectan de manera sustancial y clara su impacto real en dicha población. El primero, es de índole presupuestal. A lo largo de la investigación se identificaron programas, mecanismos y acciones que se materializan en acuerdos, convenios o programas específicos, pero desde su creación o con posterioridad no cuentan con los recursos financieros suficientes para realizar su labor y, en el peor de los escenarios, no reciben fondos públicos.

El segundo elemento son los cambios de autoridades en la administración pública. En infancia y en migración, estos, particularmente en el nivel local, merman y afectan en extremo la continuidad de las políticas públicas que, incluso, pueden dejar de existir.

El acceso a la justicia es afectado por la prevalencia de tradiciones formalistas de los operadores jurídicos con poco dominio de la aplicación del principio *pro persona*, que siguen restringiéndolo al anteponer las formas a la sustancia; así evaden el estudio de la constitucionalidad y convencionalidad de los actos y hechos fuente de violaciones de derechos de la infancia migrante. Este problema se identifica también en los organismos de defensa y promoción de los Derechos Humanos, como la CNDH.

En relación con las prácticas relevantes, según nuestro estudio, las que han dado señales de ser efectivas para la protección real de los derechos de la infancia y adolescentes migrantes involucran la participación coordinada y multidisciplinario entre las organizaciones de la sociedad civil y la academia con las instituciones gubernamentales que han de garantizarlos, ya sea en el ámbito legislativo, de impartición de justicia o de diseño y ejecución de políticas públicas.

La preparación en Derechos Humanos de las personas que constituyen la fuerza impulsora de un esfuerzo que desemboque en un efectivo respeto a los derechos de las niñas, niños y adolescentes migrantes sin compañía, debe abarcar tanto sus contenidos como su desarrollo en las esferas internacionales, así como el conocimiento y gestión apropiados de los mecanismos de defensa regional y universal. Esta formación es de vital importancia para situar en su máximo nivel el goce de los derechos y protección a la infancia y adolescentes a nivel nacional.

Conocer la normativa internacional de protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, sus medios de implementación o aplicabilidad, es el primero de los requisitos, analizar su interpretación por parte de los organismos de impartición de justicia internacional y todos los autorizados para ello y en qué contexto se presentan, es el siguiente requisito; la creatividad y capacidad de transformarlos en Derecho interno y práctica cotidiana en contextos nacionales es, quizá, el mayor y más efectivo de los retos en la protección.

Literatura citada

Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf

Ley de Migración

<http://dof.gob.mx/index.php?year=2014&month=10&day=30>

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

<http://dof.gob.mx/index.php?year=2014&month=12&day=04>

Reglamento de la Ley de migración

<http://dof.gob.mx/index.php?year=2014&month=05&day=23>

Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

<http://dof.gob.mx/index.php?year=2015&month=12&day=02>

ACUERDO número 07/06/15 por el que se modifica el diverso 286 por el que se establecen los Lineamientos que determinan las normas y criterios generales, a que se ajustarán la revalidación de estudios realizados en el extranjero y la equivalencia de estudios, así como los procedimientos por medio de los cuales se acreditarán conocimientos correspondientes a niveles educativos o grados escolares adquiridos en forma autodidacta, a través de la experiencia laboral o con base en el régimen de certificación referido a la formación para el trabajo. D.O.F. 15 de junio de 2015.

Circular No. 001/201, por la que se instruye el Procedimiento para la atención de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 2010

Libros, artículos, informes

Comité de los Derechos del Niño. **Observación general No 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial Doc. CRC/C/GC/14, 29 de mayo de 2014, [en línea]**. Ginebra, CDH, 2014, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: <https://www.unicef.org/ecuador/UNICEF-ObservacionesGeneralesDelComiteDeLosDerechosDelNino-WEB.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas, [en línea]**. Washington, D.C., CIDH, 2013, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: <http://www.oas.org/es/cidh/infancia/docs/pdf/informe-derecho-nino-a-familia.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México [en línea]**. Washington, D.C., CIDH, 2013, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/Informe-Migrantes-Mexico-2013.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Situación de Derechos Humanos de familias, niños, niñas y adolescentes no acompañados refugiados y migrantes en los Estados Unidos de América, [en línea]**. Washington, D.C., CIDH, 2015, [citado 6/12/2016], formato htm. Disponible en internet: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Refugiados-Migrantes-EEUU.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Situación de los Derechos Humanos en México, [en línea]**. Washington, D.C., CIDH, 2015, [citado 6/12/2016], formato htm. Disponible en internet: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Violencia, niñez y crimen organizado, [en línea]**. Washington, D.C., CIDH, 2015, [citado 6/12/2016], formato htm. Disponible en internet: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violencianinez2016.pdf>
- CONEVAL. **Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2014**. México, CONEVAL ; UNICEF, 2014.
- Coria Márquez, Elba. **Estudio migratorio de México. Estudio comparativo de la legislación y políticas migratorias en Centroamérica, México y República Dominicana**. México, Sin Fronteras ; INCEDES, 2011.
- Corte IDH. **Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC 18/03 de 17 de septiembre del 2003. Serie A, número 18, [en línea]**. San José, Corte IDH, 2003, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf
- Corte IDH. **Derechos y garantías de niñas, niños y adolescentes en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2013 Serie A. No. 21, [en línea]**. San José, Corte IDH, 2013, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_esp.pdf
- Gallo, Karla Indíra. **Niñez migrante en la frontera norte: Legislación y procesos**. México, DIF ; UNICEF, 2014.
- Knippen, Jose ; Boggs, Clay ; Meyer, Maureen. **An uncertain path: justice for crimes and human rights violations against migrants and refugees in Mexico**. Washington, D.C., WOLA ; Fundar, 2015, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: https://www.wola.org/sites/default/files/An%20Uncertain%20Path_Nov2015.pdf
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. **Diagnóstico sobre la situación de Derechos Humanos en México, [en línea]**. México, OACNUDH, 2003, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: <http://www.campoalgodonero.org.mx/sites/default/files/documentos/diagnostico%20DH%20M%C3%A9xico%202003.pdf>
- Seelke, Clare Ribando ; Finklea, Kristin. **U.S.-Mexican security cooperation: The Mérida Initiative and beyond**. Congressional Research Service Report, CRS, Doc. 7-5700, R41349, USA, 22 de Febrero de 2016.
- Villarreal Ruvalcaba, Marta ; Maas Pérez, Pamela. **Propuesta de adecuaciones normativas antidiscriminatorias al registro civil en nacimientos, matrimonios y divorcios. Armonización pro derechos de las personas migrantes y sus hijos e hijas a la identidad y su personalidad**

jurídica, [en línea]. México, IMUMI, 2014, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: <http://imumi.org/sep/recursos/armonizacion-ley-migracion.pdf>

Villarreal Ruvalcaba, Marta. **Eliminación del requisito del acta de nacimiento apostillada para la inscripción de la niñez extranjera a educación básica en México. Propuesta 2015, [en línea].** México, IMUMI, 2015, [citado 6/12/2016]. Disponible en internet: <http://imumi.org/sep/apostilla.html>

Otros documentos

Bucio, Ricardo. **Presentación del Secretario Ejecutivo del Sistema de Protección Integral a Niñas, Niños y Adolescentes.** *En:* Taller Organizado por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) Respecto al Tema de la Infancia Migrante (2016 : jun. 17).

Colectivo PND Migración. **Agenda programática y presupuestaria transnacional [en línea],** Colectivo Migraciones para las Américas, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: <http://migracionparalasamericas.org/2016/01/14/agenda-programatica-y-presupuestarias-transnacional/>

Colectivo PND. **Pronunciamiento por una política migratoria de Estado integral, intersectorial, multidimensional y transnacional, [en línea],** [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: http://imumi.org/index.php?option=com_content&view=article&id=9&Itemid=110

Gobierno de México. **Programa Nacional de Desarrollo 2013-2018.** México, Diario Oficial de la Federación, 20 de Mayo de 2013.

Montealegre, Nelly. **Presentación.** *En:* Taller Organizado por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) Respecto al Tema de la Infancia Migrante (2016 : jun. 17).

Presentación del Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria. *En:* Taller Organizado por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) Respecto al Tema de la Infancia Migrante (2016 : jun. 17).

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. 2016.

Protocolo de evaluación inicial para identificación de indicios de necesidades de protección internacional en niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados. 2016.

Secretaría de Gobernación. **Programa Especial de Migración 2014-2018**. México, D.O.F. 30 de abril de 2014.

Secretaría de Gobernación. **Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2011**. Unidad de Política Migratoria, México, 2011.

Secretaría de Gobernación. **Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2012**. Unidad de Política Migratoria, México, 2012.

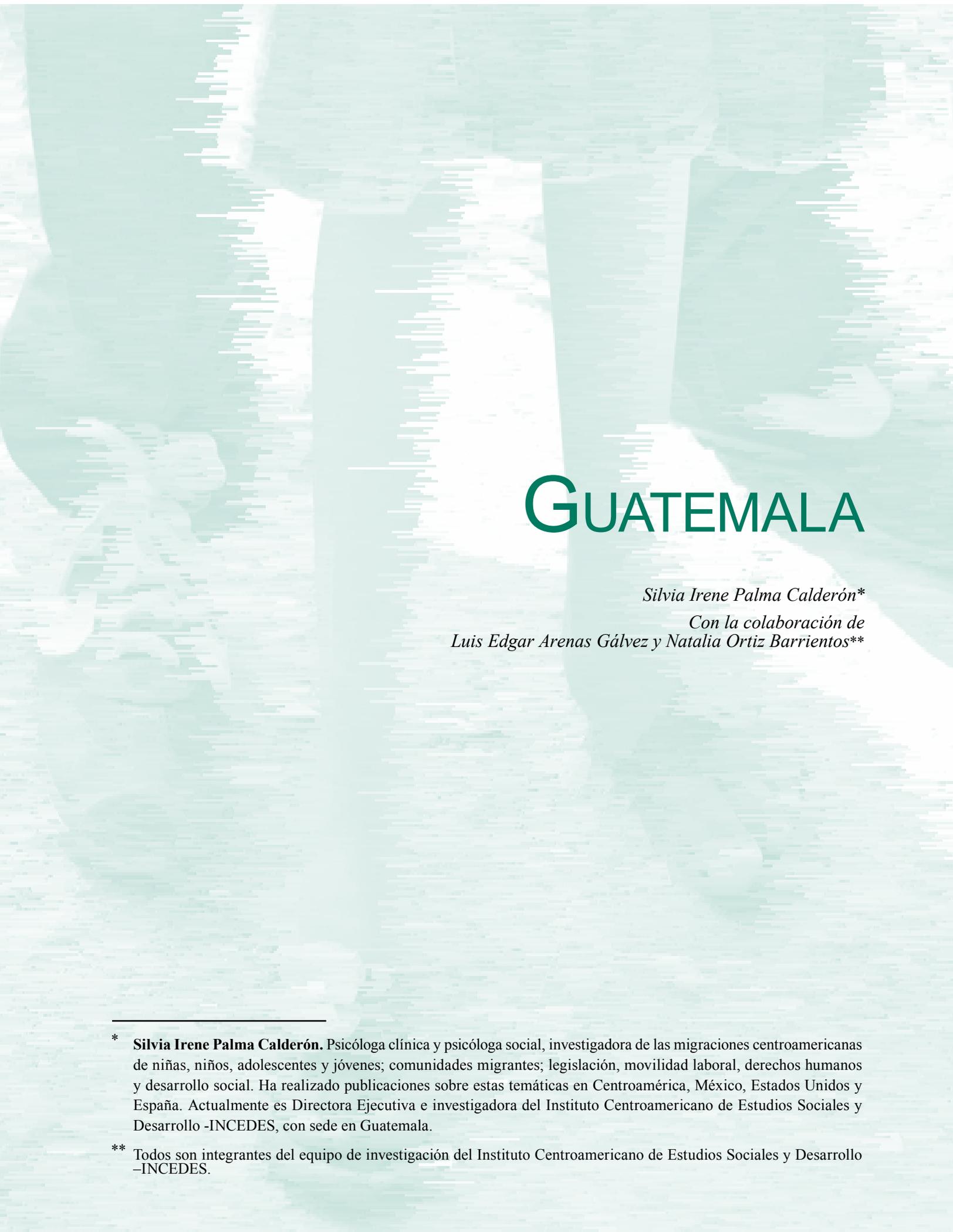
Secretaría de Gobernación. **Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2013**. Unidad de Política Migratoria, México, 2013.

Secretaría de Gobernación. **Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2014**. Unidad de Política Migratoria, México, 2014.

Secretaría de Gobernación. **Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2015**. Unidad de Política Migratoria, México, 2015.

SNDIF. **Anuario estadístico 2014. Estrategia de prevención y atención de niñas, niños y adolescentes migrantes y repatriados, no acompañados**. SNDIF, 2015.

SNDIF ; OIM. **Protocolo de atención para niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados que se encuentren albergados, Programa Conjunto de Migrantes en Tránsito, [en línea]**. México, Julio 2015, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: <http://www.dif.gob.mx/diftransparencia/media/Marco%20jur%C3%ADdico%20del%20Protocolo.pdf>



GUATEMALA

*Silvia Irene Palma Calderón**

*Con la colaboración de
Luis Edgar Arenas Gálvez y Natalia Ortiz Barrientos***

* **Silvia Irene Palma Calderón.** Psicóloga clínica y psicóloga social, investigadora de las migraciones centroamericanas de niñas, niños, adolescentes y jóvenes; comunidades migrantes; legislación, movilidad laboral, derechos humanos y desarrollo social. Ha realizado publicaciones sobre estas temáticas en Centroamérica, México, Estados Unidos y España. Actualmente es Directora Ejecutiva e investigadora del Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo -INCEDES, con sede en Guatemala.

** Todos son integrantes del equipo de investigación del Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo -INCEDES.

Resumen

En el informe sobre Guatemala se sistematiza y analiza un mapeo de actores institucionales llevado a cabo con el propósito de identificar y caracterizar buenas prácticas de promoción y defensa de los Derechos Humanos de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados. Se incluye un conjunto de estrategias para impulsar acciones desde instituciones gubernamentales, la cooperación, organismos internacionales, la academia, las iglesias y la sociedad civil. Entre los hallazgos se destaca la diversidad de iniciativas en curso, así como los esfuerzos de coordinación interinstitucional e intersectorial para atender la problemática en Guatemala. Estos esfuerzos se proyectan en diversos planos y niveles de la gestión institucional, los cuales van desde la promoción de cambios estructurales mediante iniciativas legislativas en un proceso de aprobación basado en el diálogo y los aportes interinstitucionales e intersectoriales, hasta el desarrollo de planes, programas y proyectos de prevención, información, atención a la reinserción familiar y social de infantes y adolescentes migrantes no acompañados, entre los más importantes. Llama la atención el valor otorgado y el compromiso adquirido para impulsar acciones que incluyen las dimensiones educativa y psicosocial en los procesos de atención directa a la población de interés y sus familias. Se identificaron iniciativas institucionales con perspectiva de intervención multinivel en los gobiernos central, departamental, municipal y local comunitario. Sin embargo, esta valiosa característica es insuficientemente reconocida por las instituciones en la ejecución, lo que redundaba en un importante grado de dispersión. A pesar de los esfuerzos y logros en la coordinación interinstitucional e intersectorial, se observó un importante desconocimiento del conjunto de esfuerzos que se realizan, lo que limita las oportunidades para complementar sus acciones y alcanzar resultados sostenibles. El contexto social y político observado en Guatemala desde principios del 2015, continúa frenando alcances y resultados en torno al interés de avanzar en la promoción y defensa de los Derechos Humanos de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados.

Palabras clave

Migración - Infancia y personas adolescentes migrantes sin compañía - Promoción y defensa de los Derechos Humanos - Buenas prácticas – Guatemala – Triángulo Norte de Centroamérica

Introducción

A pesar de que en la región centroamericana se han promovido diversas iniciativas para mejorar la protección de los Derechos Humanos de las niñas, niños y adolescentes migrantes, estas parecen ser aún insuficientes. El incremento de los niveles de violencia en los países del Triángulo Norte de

Centroamérica repercute en el aumento del desplazamiento de personas en búsqueda de protección, incluyendo a la población en estudio.

Como parte de la metodología, se llevó a cabo una revisión general de los principales hallazgos en estudios previos así como de fuentes estadísticas sobre las migraciones de infantes y personas adolescentes. La información recabada fue sistematizada e incluida en el texto de este Informe.

Asimismo se llevó a cabo un mapeo de actores institucionales para identificar prácticas relevantes de protección de niñas, niños y adolescentes migrantes mediante la caracterización de acciones que permitan potenciar tales prácticas y, con ello, proponer acciones específicas de corto, mediano y largo plazos para mejorar la protección a esta población en condiciones de alta vulnerabilidad. Al efecto, se ajustó el formato de un instrumento utilizado en estudios previos para el mapeo de actores, tomando como base los criterios de caracterización de buenas prácticas propuestos por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

El mapeo de actores se realizó entre el 12 de mayo y el 6 de junio de 2016, con entrevistas institucionales llevadas a cabo en forma directa (cara a cara) o por teléfono, correo electrónico, consultas a los sitios web institucionales y solicitudes específicas por medio del sistema de acceso oficial a información pública¹. Se compilaron 22 entrevistas efectivas a las 27 instituciones y organizaciones identificadas y contactadas, las que representan un 85% del total mapeado, entre ellas instituciones gubernamentales de los poderes ejecutivo, legislativo, judicial; la sociedad civil, agencias del sistema de Naciones Unidas, la cooperación y la academia, entre otras entidades.

Tabla 1

Instituciones de diversos sectores incluida en el “mapeo de actores”

Instituciones de Gobierno

1. Comisión del Migrante del Congreso de la República
2. Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (CONAMIGUA)
3. Institución del Procurador de los Derechos Humanos (PDH)
4. Ministerio de Relaciones Exteriores (MINEX)
5. Procuraduría General de la Nación (PGN)
6. Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República de Guatemala (SBS)

Sistema de Naciones Unidas en Guatemala

7. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
8. Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)
9. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Organizaciones de la sociedad civil

¹ Con base en los procedimientos que establece el Decreto 57-2008 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Acceso a la Información Pública.

-
10. Asociación Ak' Tenamit
 11. Asociación Coordinadora Comunitaria de Servicios para la Salud (ACSS)
 12. Asociación de Guatemaltecos Extraordinarios
 13. Asociación Estrella de Mar
 14. Asociación Grupo Ceiba
 15. Asociación Pop N'oj
 16. Casa del Migrante de la Ciudad de Guatemala
 17. Centro Ecuménico de Integración Pastoral (CEIPA)
 18. El Refugio de la Niñez
 19. Equipo de Estudios Comunitarios y Acción Psicosocial (ECAP)
 20. Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (INCEDES)
 21. Pastoral de Movilidad Humana
-

Cooperación internacional

22. GIZ - Programa Regional Prevención de la Violencia Juvenil en Centroamérica (PREVENIR0029)
 23. Kids in Need of Defense (KIND)
-

Otros organismos e instancias internacionales o regionales

24. Consejo Parlamentaria Regional Sobre Migraciones (COPAREM)
 25. Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
 26. Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM)
 27. Sociedad Nacional de la Cruz Roja Guatemalteca (CRG)
-

Elaboración propia. Basada en el documento de sistematización de mapeo de actores.

Se elaboró un primer informe de avances² en el que se presentó una “Sistematización general de prácticas relevantes” basada en la compilación de información recabada en el “Mapeo de Actores”.

La identificación de prácticas relevantes, se basó en la consideración de los siguientes criterios de selección:

- Acciones realizadas en Guatemala con base en principios, enfoques y temáticas señaladas en la “Guía para la Identificación de prácticas relevantes” proporcionada por el IIDH.
- Objetivos planteados, metodología aplicada y posibilidad de replicabilidad.
- Posibilidad de aprovechamiento para la elaboración de propuestas de acción de corto, mediano y largo plazos.

Dichos criterios, se sintetizaron en la compilación y sistematización de los siguientes aspectos:

- nombre de la iniciativa;

2 Producto No. 2 del estudio. Incluye una revisión general de la sistematización de la información del Mapeo de Actores Institucionales alrededor de los ejes de abordaje en materia de protección de NNA Migrantes no Acompañados.

- organización, institución o colectivo que la lleva a cabo y lugar donde se desarrolla;
- descripción de la experiencia según corresponda a los temas identificados en la Guía;
- principios o enfoques presentes en la experiencia;
- formas en las que contribuyen a una eficaz defensa de los Derechos Humanos de la infancia y personas adolescentes migrantes;
- principales fortalezas y debilidades de las experiencias; y,
- valoración de cada práctica relevante.

El contenido del informe incluye dos ejes de análisis: a) el contexto social y político vivido en el país, particularmente durante los años 2015 y 2016; y, b) las prácticas relevantes identificadas a partir de un mapeo de actores institucionales llevado a cabo para el alcance de los objetivos del estudio. Finalmente se concluye con un apartado de conclusiones.

I. Contexto migratorio nacional: niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados

Con el propósito de comprender el avance o las limitaciones en la atención a esta población, las causas que originan las migraciones, las políticas impulsadas y las prácticas relevantes promovidas para garantizar la protección de sus Derechos Humanos, se tomaron en cuenta cuatro ejes temáticos y su interrelación: la situación en Guatemala, la crisis humanitaria declarada por Estados Unidos ante el incremento de la migración infantil hacia ese país en 2014, el comportamiento de estos flujos migratorios y la crisis política 2015-2016 en Guatemala. Al final, se cierra con una reflexión y balance general.

A. Análisis de la situación en Guatemala

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística (INE), para 2015 se proyectaba una población total de 16 176 133 millones de habitantes³, de los cuales aproximadamente ocho millones eran menores de 18 años de edad.

³ Instituto Nacional de Estadística. *Series históricas de datos e indicadores*. Disponible en: <https://www.ine.gob.gt/index.php/estadisticas/tema-indicadores>

Tabla 2

Proyección de población para el año 2015 desagregada por grupo etareo						
T	o	t	a	l	16,176,133	
0	-		4		2,262,514	
5	-		9		2,142,308	
1	0	-	1	4	1,988,541	
1	5	-	1	9	1,776,352	
2	0	-	2	4	1,553,450	
2	5	-	2	9	1,286,639	
3	0	-	3	4	1,099,039	
3	5	-	3	9	889,673	
4	0	-	4	4	707,191	
4	5	-	4	9	563,431	
5	0	-	5	4	459,432	
5	5	-	5	9	377,242	
6	0	-	6	4	330,803	
6	5	y	m	á	s	739,518

Fuente: elaboración propia. Con información del Instituto Instituto Nacional de Estadística Disponible en: <https://www.ine.gob.gt/index.php/estadisticas/tema-indicadores>

Según INCEDES-INGEP/URL/Grupo Articulador de la Sociedad Civil en Materia Migratoria (2014)⁴ e INEDIM-INCEDES (2011)⁵, para la infancia y personas adolescentes, la migración se ha vuelto, paulatinamente una solución a sus problemas de índole familiar, como la ausencia de uno o ambos padres; laborales, la falta de recursos o la violencia (agresiones o explotación de cualquier tipo dentro y fuera del hogar). Según datos de UNICEF y OIM⁶, la mayoría de las niñas, niños y adolescentes migran para buscar nuevas oportunidades de ingresos (43.0%), conseguir un empleo (39.0%), la reunificación familiar (11.7%) y para huir de la violencia (1.4%).

4 López, Claudia V. (INGEP/URL) y Rivera, Danilo (INCEDES). Grupo Articulador de la Sociedad Civil en Materia Migratoria. *Aproximaciones de política migratoria para Guatemala*. Editorial Cara Parens, Universidad Rafael Landívar. Guatemala, febrero 2014.

5 INEDIM, INCEDES. *Seguridad para los migrantes: una agenda por construir*. Coordinadoras: Fabianne Venet Rebiffé e Irene Palma Calderón. México, D. F., Ciudad de Guatemala: 2011.

6 Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Organización Internacional para las Migraciones (OIM). *Encuesta sobre remesas 2010, protección de la niñez y adolescencia*. Guatemala, marzo 2011.

En ese marco, a los anteriores motivos de la migración de esta población se suman la configuración de redes sociales de apoyo que se la facilitan de una u otra manera y el imaginario social (el sueño americano) de mejora de las condiciones de vida, notable y objetivamente observable en los niveles y estilos de vida de las personas y familias que han emigrado con éxito después de un historia de más de treinta años de emigración. Todo ello se da en un contexto de insuficiencia de las políticas económicas y sociales estatales, que no compiten con el impacto de los cambios objetivos generados por las remesas que se reciben en todo el territorio nacional (Palma y Dardón, 2016; Palma y Rivera, 2012).

Según CEPAL-UNICEF⁷, la migración infantil en la región tiene aristas contradictorias. Entre las positivas, se destacan las oportunidades educativas en los países de llegada y el bienestar en los países de origen por el efecto de las remesas en las condiciones de existencia y la apertura de nuevos horizontes para ampliar las experiencias de vida. Entre las aristas negativas, se incluyen la precariedad y exposición a más riesgos cuando los padres migran y los hijos e hijas quedan a cargo de terceros; la posibilidad de sufrir abusos y violaciones de derechos en los procesos migratorios; y, la degradación del estatus ciudadano en los países de recepción.

En relación con el presente estudio, es importante precisar conceptos. El Comité de los Derechos del Niño, en su Observación general No. 6⁸, define a la población de interés como aquellos *niños, niñas y adolescentes 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. Asimismo los niños, niñas y adolescentes separados de ambos padres o de sus tutores legales o habituales, pero no necesariamente de otros parientes. Por tanto, podrán tratarse de niños o niñas acompañados por otros miembros adultos de la familia*⁹.

La importancia de promover acciones desde el Estado para garantizar la supervivencia y el desarrollo del niño, tal como lo establece la Convención sobre los Derechos del Niño¹⁰, generando mecanismos que promuevan las mejores condiciones para su desarrollo en sus países de origen.

Dada la diversidad de factores que inciden en la decisión de migrar de forma voluntaria o forzada¹¹, es importante promover que quienes lo hagan tengan condiciones de seguridad humana, ya que existen diferentes riesgos, abusos y violaciones a sus derechos en los países de tránsito y destino por parte de diferentes agentes públicos y privados, coyotes, maras, delincuentes comunes y otros:

7 Feuk Rut; Perrault, Nadine; Delamónica, Enrique. *Infancia y migración internacional en América Latina y el Caribe*. Desafíos, No. 11. Noviembre de 2010. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

8 Comité de los Derechos del Niño. *Observación general No. 6, Trato de los niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*. UN. Doc. CRC/GC/2005/6, 1 de septiembre del 2005.

9 Comité de los Derechos del Niño. *Observación General No. 6. Trato de los niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*. CRC/GC/2005/6, septiembre de 2005.

10 Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. *Convención sobre los Derechos del Niño*. Artículo 6.

11 Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Migración y Derechos Humanos. Mejoramiento de la gobernanza basada en los Derechos Humanos de la migración internacional*. Ginebra, 2012.

- detenciones y deportaciones;
- explotación laboral;
- discriminación y xenofobia,
- trata de personas, acoso y chantaje sexual, y amenazas de deportación;
- accidentes leves, graves y mortales;
- robos, abusos e inseguridad;
- extorsiones y secuestros;
- violaciones sexuales y embarazos no deseados;
- falta de alojamiento, alimentos y agua para la limpieza y cuidado personal entre otras dificultades derivadas de las condiciones del viaje; y,
- pérdida de la salud: enfermedades comunes, contagio de enfermedades por relaciones sexuales, envenenamiento por mordedura de serpientes, insectos y otros.

Aunque todas las personas migrantes están expuestas a los riesgos enumerados, las niñas, niños y adolescentes constituyen el grupo en condiciones de más vulnerabilidad (sobre todo los no acompañados), por lo que deben ser protegidos. Al respecto, los Estados (gobiernos y sociedades) están obligados a implementar acciones que garanticen sus Derechos Humanos. En ese sentido es necesario considerar algunos factores asociados con este fenómeno y que se relacionan con las estructuras y funcionamiento del Estado de Guatemala.

De acuerdo con el estudio realizado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) y Oxfam Guatemala (2015, 23-25)¹², del presupuesto del Estado guatemalteco para 2015, casi un 30% es susceptible a manejos corruptos, es decir Q20.8 millardos. Entre los rubros más expuestos se cuentan los gastos de capital, la adquisición de medicinas y la ejecución de recursos por medio de fideicomisos. Con base en la metodología empleada, se estima que, si uno de cada cinco quetzales de dichos rubros sensibles fueran gestionados indebidamente, se perderían Q4160 millones, equivalentes al 6% del presupuesto total de ese año.

Al hacer algunas estimaciones comparativas entre las asignaciones para educación, salud, nutrición, seguridad y justicia, en el citado estudio se concluye lo siguiente:

12 ICEFI – Oxfam. *Guatemala: La corrupción. Sus caminos, su impacto en la sociedad y una agenda para su eliminación*, Guatemala, 2015, 44 páginas. Disponible en: http://icefi.org/sites/default/files/informe_icefi_-_corrupcion_0.pdf

El análisis de los efectos nocivos de la corrupción permite reconocer que este flagelo distorsiona la distribución de los recursos públicos, lo que ocasiona que su administración se vuelva discriminatoria y arbitraria. Como consecuencia, la corrupción impacta las vidas de las personas vulnerables y en condiciones de desventaja y socava sus Derechos Humanos porque se pueden quedar sin acceso a un servicio esencial (salud, educación, nutrición, etc.), porque no pueden o se rehúsan a pagar un soborno o no pertenecen a una red clientelar. En los casos más graves, como recientemente quedó en evidencia, la corrupción también puede ocasionar muertes (ICEFI-Oxfam Guatemala, 2015, 23).

Según el ICEFI¹³ la inversión pública directa en la infancia se estimó, para 2016, en Q16 909.65 millones (3.23% del PIB), lo que se traduce en una inversión per cápita diaria de Q6.02 (USD0.79). Aunque son cifras relativamente superiores a las de 2015, su cumplimiento se considera difícil de alcanzar dada la precaria situación fiscal del país, al mismo tiempo que tal cantidad está muy por debajo de lo necesario para garantizarle su protección y el desarrollo del país.

ICEFI y UNICEF reiteran que para cumplir, proteger y garantizar los derechos de esta población, el financiamiento público debe aumentarse, al tiempo que se mejoran los procesos de gestión, evaluación y transparencia de la administración pública. En el contexto actual, la sociedad debe velar porque el presupuesto para este segmento poblacional sea incrementado, respetado, protegido y priorizado, principalmente el enfocado al desarrollo de la primera infancia.

Por otra parte en el documento “Posición ante el plan de la prosperidad Triángulo Norte” ICEFI¹⁴ plantea:

La desigualdad existente en el Triángulo Norte es resultado, principalmente, de dos factores: primero, las diferencias en la calidad del trabajo, pues son el elemento que más determina la desigualdad en el ingreso existente; segundo, la carencia de bienes públicos que satisfagan un piso mínimo de protección social y que ayuden a romper el nefasto círculo de pobreza y marginación (ICEFI, 2015: 3).

En ese marco, se indica la importancia de considerar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030¹⁵, entre ellos el octavo, que busca:

Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, y el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

De acuerdo con el ICEFI (2015),

13 Véase: ICEFI. *Contamos, sobre presupuesto 2016 y niñez*, Guatemala, marzo, 2016, 72 Páginas. Disponible en: http://icefi.org/sites/default/files/contamos_20.pdf

14 Véase: ICEFI. *Posición ante el Plan de la alianza para la prosperidad del Triángulo Norte. Centroamérica*, marzo, 2015, 11 Páginas. Disponible en: http://icefi.org/sites/default/files/posicion_ante_el_plan_de_la_alianza_para_la_prosperidad_del_triangulo_norte_ca_03-2015.pdf

15 Menkos, Jonathan. *El trabajo como eje central del desarrollo y la democracia*. ICEFI. Guatemala, marzo, 2015. Disponible en: <http://icefi.org/blog/el-trabajo-como-eje-central-del-desarrollo-y-la-democracia>

(...) dentro de este objetivo, destaca la promoción de políticas que apoyen actividades productivas, la creación de empleo decente, el emprendimiento, la creatividad y la innovación. Resalta también la necesidad de lograr niveles más elevados de productividad como resultado de la transformación productiva.

Con un 70% de la población económicamente activa trabajando en la informalidad legal y en empleos con baja capacidad de innovación tecnológica; con más de 900,000 niños trabajadores y más de 1 millón de adolescentes fuera de la escuela; con la mayoría de salarios promedio que no superan el costo de la canasta básica vital; con enormes desigualdades en el acceso al empleo de mujeres, jóvenes e indígenas, no podemos dejar pasar ni un día en la búsqueda de un pacto social en el que pongamos el trabajo en el centro de la discusión económica.

Por esas razones, para Guatemala el logro del ODS 8 podría significar la formalización del trabajo, el cumplimiento de los derechos laborales —incluido el derecho a la seguridad social—, así como la protección de los niños, niñas y adolescentes trabajadores para que sean integrados a sistemas de protección social y de educación que necesariamente aumenten su calidad y cobertura. En torno a los esfuerzos económicos, Guatemala deberá incentivar la transformación productiva, diversificar la producción de bienes y servicios, fortalecer el mercado interno, privilegiar la capacidad adquisitiva de los salarios, y lograr la inclusión igualitaria de las mujeres en la economía, en un contexto que asegure la inclusión de la visión de los pueblos indígenas y el respeto al medio ambiente.

B. Guatemala: la crisis política de 2015 y la migración

En 2015, las otrora máximas autoridades del Gobierno de Guatemala fueron procesadas judicialmente por corrupción, entre ellas el expresidente Otto Pérez Molina y la vicepresidenta Roxana Baldetti Elías. Esta crisis política y sus secuelas han tenido un impacto significativo en la continuidad de la atención gubernamental a la infancia y adolescentes migrantes.

En las entrevistas a representantes de instituciones gubernamentales y de agencias de cooperación para el mapeo de actores institucionales, se confirmó que en 2015 muchos procesos de colaboración interinstitucional e intersectorial fueron interrumpidos o implementados de forma tardía. Como ejemplo, se menciona la interrupción de la construcción de los centros de formación vocacional para atender a jóvenes en riesgo de migración, un proyecto impulsado por la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia, con el apoyo del Ministerio de Educación, el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad y la cooperación internacional. De los previstos, en junio de 2015 solo estaba habilitado el Centro de Formación Quédate, en Nahualá, departamento de Sololá, como se evidenció con el mapeo de actores¹⁶. Como ya se dijo, en el contexto político que enfrentaba el país, se rompieron los canales de

¹⁶ Esta información fue obtenida durante las entrevistas al equipo del Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, específicamente PNUD y UNICEF.

comunicación entre ministerios y secretarías gubernamentales y se afectó la continuidad de esta labor, lo que se busca subsanar con la nueva administración gubernamental mediante la apertura de nuevos espacios de diálogo para dar continuidad a estos procesos, establecer líneas de trabajo y conformar alianzas estratégicas.

Así también, la falta de recursos financieros y humanos ha frenado la atención y protección a las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados. Esto es corroborado por algunos de los principales hallazgos del mapeo de actores dado que, a pesar de los esfuerzos institucionales, se implementan tardíamente los protocolos de atención psicosocial por parte de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República (SBS), así como de atención consular, a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores (MINEX). Asimismo, en la carpeta virtual de niñas, niños y adolescentes migrantes creada para facilitar el registro, seguimiento y derivación de casos, no se han hecho las ampliaciones a los albergues de la SBS y, como ya se dijo, tan solo se ha implementado un Centro de Formación Quédate, de la SBS; las campañas de prevención Quédate y ¿Qué pasa? ¿Qué hago? han tenido impactos limitados por falta de recursos; y la Comisión para Atención de la Niñez y Adolescencia Migrante, presidida por la SBS, aún no tiene presupuesto.

Según algunos analistas y cooperantes, la falta de experiencia del funcionariado y la ausencia de planes son los mayores problemas del Gobierno actual, lo que, a su vez, limita el apoyo de la cooperación pese al interés que ha manifestado y la existencia de un diálogo cordial.

II. Migración infantil en el Triángulo Norte de Centroamérica

A. Crisis humanitaria: incremento de la migración infantil durante 2014 hacia los Estados Unidos

Según el Gobierno de Estados Unidos la cantidad de niñas, niños y adolescentes que llegaron solos desde Centroamérica en 2014 desbordó la capacidad de atención de la Guardia Fronteriza y colocó a ese país en una de las peores crisis de las últimas décadas¹⁷. En junio de ese año, el presidente Barak Obama, declaró una crisis humanitaria.

El *US Custom & Border Protection* ha publicado información anual sobre el comportamiento de las migraciones de niñas, niños y adolescentes no acompañados centroamericanos desde 2009, incluyendo

¹⁷ Fuente: *Unaccompanied alien children encountered by fiscal year; fiscal years 2009-2013; fiscal year 2014 through June 30*, US Customs and Border Patrol. Disponible en: <http://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children>

2016 (parcial a la fecha). Al respecto, nótese la importancia relativa que adquirió el tema desde la perspectiva regional, incluyendo a cuatro países: El Salvador, Guatemala, Honduras y México.

Tabla 3
Niñez y adolescencia migrante no acompañados encontrados por año fiscal

País	AF 2009	AF 2010	AF 2011	AF 2012	AF 2013	AF 2014	AF 2015	AF 2016	Total
El Salvador	1,221	1,910	1,394	3,314	5,990	16,404	9,389	11,404	51,026
Guatemala	1,115	1,517	1,565	3,835	8,068	17,057	13,589	12,337	59,083
Honduras	968	1,017	974	2,997	6,747	18,244	5,409	6,152	42,508
México	16,114	13,724	11,768	13,974	17,240	15,634	11,012	8,052	107,518
Total	19,418	18,168	15,701	24,120	38,045	67,339	39,399	37,945	260,135
%	7.46	6.98	6.04	9.27	14.63	25.88	15.16	14.58	100

Elaboración propia con información del US Custom & Border Protection. Disponible en: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children/fy-2016>

Nota: Los números reflejan los años fiscales de 2009 a 2015, el año fiscal 2016 incluye información del 1 de octubre; el 2015 al 31 de mayo de 2016.

En el conjunto de la información ofrecida por esa dependencia para los cuatro países se destaca el reporte de 2014, con un 25,88% del total de los casos acumulados hasta el 31 de mayo de 2016; esta cantidad fue superada de manera notable en el acumulado de 2015 y hasta finales de mayo 2016, sin haber concluido este año fiscal (29,74 % entre los dos años).

Los datos sugieren que la migración lejos de detenerse, se ha incrementado desde los países del llamado Triángulo Norte de Centroamérica.

Si se considera únicamente a estos países y se toma en cuenta la información acumulada de 2009 al 31 de mayo de 2016, la mayor parte de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados encontrados por la *US Custom & Border Protection* son de Guatemala, seguidos por los de El Salvador y Honduras, en ese orden. En los tres casos, la información refleja un importante incremento en 2014 con una disminución relativa en los dos años subsiguientes en los tres países, pero superior a la de todos los años anteriores al 2014.

En artículos de la Oficina en Washington para Asuntos en Latinoamérica (WOLA, octubre, 2014)¹⁸, se afirma que la frontera de Estados Unidos se corrió al sur de México debido a la política de endurecimiento. El hecho de que las deportaciones por aire de niñas, niños y adolescentes migrantes

18 Véase: http://www.wola.org/es/comentario/cambios_recientes_a_lo_largo_de_la_frontera_sur_de_mexico

no acompañados se mantuviera en niveles bajos (incluso disminuyeron en 2014 y 2015), evidencia que los Estados

Unidos no recurrieron a deportarlos masivamente como se temía harían después de la declaración de crisis humanitaria en julio de 2014.

Tabla 4
Guatemaltecos deportados vía aérea de Estados Unidos de Norte América

Año	Mayores			Niñas, niños y adolescentes			Total
	Hombre	Mujeres	Subtotal	Hombre	Mujeres	Subtotal	
2010	26,000	2,564	28,564	479	52	531	29,095
2011	28,415	1,927	30,342	473	40	513	30,855
2012	37,305	2,756	40,061	548	38	586	40,647
2013	45,477	4,431	49,908	280	33	313	50,221
2014	44,633	6,330	50,963	144	50	194	51,157
2015	27,639	3,655	31,294	100	49	149	31,443
2016	13,369	1,649	15,018	57	26	83	15,101

Elaboración propia. A partir de información de la Dirección General de Migración al 23 de junio de 2016. Disponibles en: <http://www.migracion.gob.gt/index.php/root1/estadisticas.html>

Sin embargo, se evidencia el incremento de las deportaciones terrestres de esta población desde México.

Tabla 5
Guatemaltecos deportados vía terrestre de México

Año	Mayores			Niñas, niños y adolescentes			Total
	Hombre	Mujeres	Subtotal	Hombre	Mujeres	Subtotal	
2010	22,909	3,645	26,554	1,227	434	1,661	28,215
2011	26,178	3,453	29,631	1,400	396	1,796	31,427
2012	32,504	3,692	36,196	1,771	560	2,331	38,527
2013	23,862	3,204	27,066	1,926	606	2,532	29,598
2014	32,593	6,369	38,962	4,272	1,880	6,152	45,114
2015	48,263	12,433	60,696	9,490	4,859	14,349	75,045
2016	16,630	4,346	20,976	3,102	1,674	4,776	25,752

Fuente: elaboración propia. A partir de información de la Dirección General de Migración al 23 de junio de 2016. Disponibles en: <http://www.migracion.gob.gt/index.php/root1/estadisticas.html>

De acuerdo con la investigación de WOLA, con el Programa Frontera Sur, implementado en 2014 por el Gobierno mexicano, se instituyó una serie de medidas para reforzar la seguridad que han tenido un impacto significativo en los flujos migratorios. Estas van desde la ampliación de la presencia de

autoridades migratorias, operativos en áreas aledañas al paso de los trenes de carga así como retenes. El incremento del flujo de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados ha elevado el número de deportaciones desde México hacia Centroamérica de 78 733 en 2013 a 105 303 en 2014.

Por otra parte, la información generada por la Dirección General de Migración de Guatemala (DGM)¹⁹ coincide con las consideraciones de WOLA en términos de que se observa un descenso en las deportaciones aéreas desde Estados Unidos y un incremento en las terrestres, hechas desde México. Tal como ha sido señalado en otros apartados de este estudio, el conjunto de las políticas de control territorial de las migraciones tanto en el cruce de fronteras como en el tránsito por México, ha agudizado los riesgos que afrontan la infancia y personas adolescentes migrantes sin compañía pero que, pese a ello, la información sugiere que esos movimientos siguen ocurriendo.

B. Comportamiento de los flujos migratorios de niñas, niños y adolescentes migrantes centroamericanos

Con el propósito de contribuir a la comprensión de los cambios recientes ocurridos en los flujos migratorios de esta población, se revisaron los informes presentados por la WOLA; en ellos se hace un seguimiento continuo a las características de los flujos migratorios de esta población en su desplazamiento a través de México hacia los Estados Unidos. A saber:

- a) Cambios recientes a lo largo de la frontera sur de México, publicado el 1 de octubre de 2014²⁰;
- b) México ahora detiene más migrantes centroamericanos que los Estados Unidos, del 11 de junio de 2015²¹; y,
- c) El control aumentado en la frontera sur de México. Una actualización sobre la seguridad, la migración y el apoyo de Estados Unidos, del 9 de noviembre de 2015²².

En el documento denominado *Cambios recientes a lo largo de la frontera sur de México (2014)*, WOLA determina que como consecuencia de la crisis humanitaria declarada por el presidente Obama en junio del 2014, las instituciones de Gobierno y el Congreso de Estados Unidos debatieron sobre los “factores de empuje” y los “factores de atracción” responsables del aumento de la migración de la infancia centroamericana hacia Estados Unidos.

En ese marco, se solicitó a México realizar más esfuerzos para impedir que crucen por su territorio, enfatizando su atención en las 714 millas de frontera que comparte con Guatemala y Belice en los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo.

19 Véase: <http://www.migracion.gob.gt/index.php/root1/estadisticas.html>

20 Op. Cit.

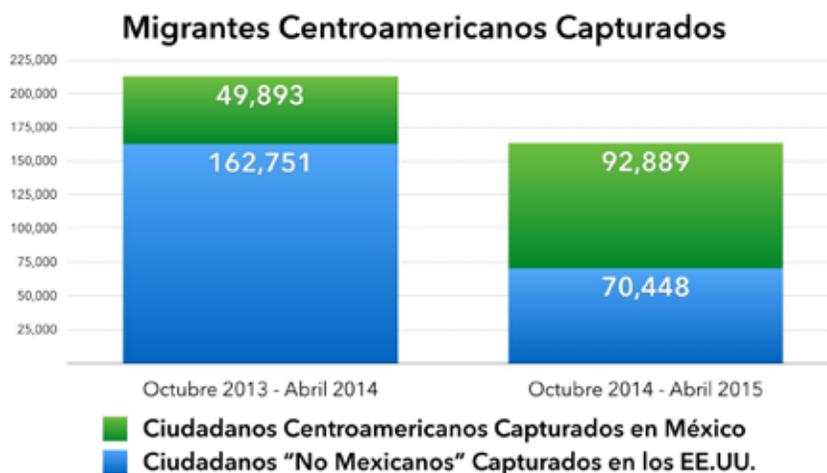
21 Véase: http://www.wola.org/es/noticias/mexico_ahora_detiene_mas_migrantes_centroamericanos_que_los_estado_unidos

22 Véase: http://www.wola.org/files/WOLA_Control_aumentado_en_la_frontera_sur_de_Me%CC%81xico_Nov2015.pdf

Producto de ello, el Gobierno mexicano puso en marcha un plan con ese objetivo con el apoyo de su homólogo estadounidense. Este contempla acciones como el incremento de los controles para evitar que los migrantes se suban a los trenes, los retenes y puestos y el número de guardias para realizar esa labor. También aumentaron las redadas, dando como resultado un más alto número de deportaciones terrestres desde México y la consecuente disminución de las realizadas por Estados Unidos. Así se explica cómo las deportaciones de niños y niñas centroamericanos desde Estados Unidos disminuyeron drásticamente en agosto de 2014 y volvieron a niveles no vistos desde febrero de 2013. Esto se confirma con los datos sobre deportaciones desde Estados Unidos de Norteamérica y México (tablas 4 y 5).

En un comunicado de prensa publicado en Washington D.C. en junio de 2015, WOLA indica que, de acuerdo con datos de entidades gubernamentales, “México ahora detiene más migrantes centroamericanos que los Estados Unidos”. Este cambio se confirma al comparar los datos del *U.S. Customs and Border Protection* (CBP) con los del Instituto Nacional de Migración de México (INM) durante los primeros siete meses del año fiscal 2015. Entre octubre del 2014 y abril del 2015, el CBP detuvo a 70 448 migrantes “no mexicanos” en la frontera sur de los Estados Unidos. En su gran mayoría eran centroamericanos, sin definir su país de origen. El siguiente gráfico de WOLA ilustra de mejor forma esta realidad:

Gráfico 1



Tomado de *El control aumentado en la frontera sur de México. Una actualización sobre la seguridad, la migración y el apoyo de Estados Unidos*, publicado el 9 de noviembre de 2015.

Disponible en:

http://www.wola.org/files/WOLA_Control_aumentado_en_la_frontera_sur_de_Me%CC%81xico_Nov2015.pdf

En el mismo comunicado se consigna que el aumento dramático de detenciones y deportaciones en México plantea preocupaciones humanitarias:

Muchos albergues de migrantes nos han informado sobre el uso excesivo de la fuerza por parte de las autoridades que participan en redadas en los trenes y en las comunidades. Asimismo, abogados migratorios han observado múltiples violaciones en el debido proceso legal para los solicitantes de asilo en México, y pocos migrantes tienen la oportunidad de contar sus historias a las autoridades contundentes antes de ser deportados²³.

En el documento titulado *El control aumentado en la frontera sur de México. Una actualización sobre la seguridad, la migración y el apoyo de EE.UU*²⁴, se muestra el aumento en el número de agentes de migración y las fuerzas de seguridad desplegadas en el sur de México, así como en los retenes móviles y el número de instalaciones aduaneras.

WOLA afirmó que lejos de disuadir a los migrantes de emprender el viaje hacia el norte, los efectos más notables del Programa Frontera Sur de México son un repunte significativo en las detenciones y cambios respecto de “a dónde” y “cómo” viajan las personas migrantes. Estos cambios las exponen a nuevas vulnerabilidades, a la vez que los alejan de la red de albergues establecida a lo largo de las rutas.

En el citado documento se da cuenta del incremento del apoyo monetario de los Estados Unidos a México para asegurar su frontera sur, incluida la ayuda militar y sus destinatarios. WOLA pidió que la futura ayuda de los Estados Unidos fuera más allá de la gestión fronteriza para fortalecer el apoyo a las reformas institucionales de los organismos migratorios, judiciales y de la seguridad pública y que se priorice la protección de las personas en condiciones vulnerables y solicitantes de asilo.

En el informe también se destaca que el aumento de las detenciones de los migrantes y refugiados potenciales en México no había resuelto los problemas que provocó la “ola” de centroamericanos en la frontera con los Estados Unidos en 2014, pero sí redujo el sentido de urgencia en este país para apoyar el abordaje de sus “causas de raíz”. En ese sentido, WOLA insistió en que mientras el Congreso de los Estados Unidos sigue debatiendo sobre la asistencia a Centroamérica, es crucial que, para garantizar su eficacia, se dirija a los países u organismos que han demostrado voluntad política para afrontar la violencia, la inseguridad y la pobreza así como la corrupción y la debilidad institucional que afligen a los países del Triángulo Norte de Centroamérica.

23 Op. Cit.

24 Ibid.

C. Balance general de situación

El comportamiento de las deportaciones desde México y Estados Unidos de niñas, niños y adolescentes no acompañados entre 2014 y el 31 de mayo de 2016, sugiere que la emigración de esta población está lejos de disminuir y que las disposiciones gubernamentales de endurecer el control migratorio y los dispositivos de detención de los flujos –desafortunadamente con un enfoque de seguridad- han agudizado los riesgos a los que se exponen e intensificado sus condiciones de vulnerabilidad en su tránsito por México.

Desde el punto de vista histórico y estructural, el contexto social y político exacerbado en sus rasgos negativos por la crisis de Estado vivida en Guatemala desde principios del 2015, continúa siendo un factor que frena los alcances y resultados en la promoción y defensa de los Derechos Humanos de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados. El compromiso de este país respecto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 incluye metas de acceso a derechos para esta población que, hoy día, están asociados con sus desplazamientos hacia el norte.

El impulso a buenas prácticas de protección y garantía de sus derechos y su sostenibilidad, son fundamentales para generar cambios de fondo respecto de su decisión de salir del país, pero también en la mejora de los márgenes de negociación entre los Gobiernos de Guatemala y sus homólogos de México y Estados Unidos. De allí la pertinencia de examinar las buenas prácticas de prevención, atención y asistencia con enfoque integral que se han promovido a la fecha, así como los procesos orientados a propiciar cambios en las condiciones de exclusión y discriminación que viven la infancia y juventud en Guatemala.

Identificación de prácticas relevantes

A partir de los resultados del mapeo de actores institucionales, tomando como punto de referencia una serie de enfoques y principios orientadores, se identificaron prácticas relevantes con cuya aplicación las niñas, niños y adolescentes migrantes se constituyen en sujetos plenos de derechos.

A. Políticas públicas de protección a las niñas, niños y adolescentes -migrantes

En el contexto de la crisis humanitaria, el Poder Ejecutivo creó la Comisión para la Atención Integral de la Niñez y Adolescencia Migrante mediante el Acuerdo Gubernativo 146-2014, como un ente de coordinación interinstitucional con el siguiente objetivo:

[C]oordinar, evaluar, promover y dar seguimiento al cumplimiento de estrategias, planes y programas institucionales o interinstitucionales, vinculados a la niñez y adolescencia migrante, que permitan brindarles una protección, asistencia y atención integral y velar por el respeto de sus derechos fundamentales²⁵.

Esta Comisión es presidida por la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República y conformada por los funcionarios al frente de las siguientes instancias gubernamentales:

- Ministerio de Gobernación (MINGOB)
- Ministerio de Relaciones Exteriores (MINEX)
- Ministerio de Educación (MINEDUC)
- Procuraduría General de la Nación (PGN)
- Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP)

En el marco de su mandato, la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República como ente rector tiene entre sus principales funciones (artículo 5):

- Elaborar, diseñar y socializar propuestas, lineamientos, protocolos y mecanismos que faciliten la atención y el abordaje integral de la migración de niñas, niños y adolescentes.
- Coordinar, consensuar, promover, orientar e incidir en las reformas legales, políticas e institucionales que contribuyan al pleno objetivo de proteger y atender a las niñas, niños y adolescentes.
- Implementar estrategias de profesionalización del personal de las instituciones de Gobierno que tengan relación con la población de interés, impulsando los procesos de reclutamiento, selección, formación, capacitación y especialización con apoyo de la cooperación nacional e internacional.
- Mantener la coordinación interinstitucional que permita el intercambio de información para la colaboración entre instancias nacionales e internacionales, u organizaciones no gubernamentales que sistematicen información y realicen estudios o evaluaciones en la materia.

Actualmente, dicha Comisión ha trabajado en el fortalecimiento de las capacidades institucionales mediante la creación de protocolos y rutas de atención psicosocial para la recepción de niñas, niños y adolescentes migrantes, acordes con el mandato de cada una de las instituciones que la integran, con el objetivo de formular un protocolo interinstitucional de atención integral.

²⁵ Acuerdo Gubernativo 146-2014, que crea con carácter temporal la Comisión para la Atención Integral de la Niñez y Adolescencia Migrante. Publicado en el Diario de Centroamérica el 23 de abril de 2014.

La valoración de la Comisión como una práctica relevante –y una de sus principales fortalezas- radica en su capacidad de agrupar diversos actores estatales para la recepción, atención y protección de niñas, niños y adolescentes migrantes como sujetos plenos de derechos, constituyendo así insumos para políticas públicas –en un largo plazo- con un enfoque de Derechos Humanos y de protección.

La coordinación entre las distintas entidades que conforman la Comisión tiene cuatro ejes de trabajo:

- Eje 1. Protección consular (Ministerio de Relaciones Exteriores y la Dirección General de Migración): se busca fortalecer los mecanismos de protección mediante la implementación de protocolos de actuación y generación de información estadística para la focalización de los esfuerzos de reinserción social y prevención.
- Eje 2. Recepción y atención psicosocial (Procuraduría General de la Nación y Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia).
- Eje 3. Inserción e integración social (Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia, con apoyo de instancias de la cooperación internacional): mediante alianzas con distintos actores, se busca reducir los factores que inciden en la migración de niñas, niños y adolescentes, fortaleciendo capacidades y habilidades e implementando el emprendimiento para el desarrollo a nivel local.
- Eje 4. Prevención de la migración irregular en el ámbito local e internacional (Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia, Ministerio de Educación, Ministerio de Relaciones Exteriores con apoyo de la cooperación internacional): la prevención radica en la divulgación de información sobre los riesgos de la migración mediante acciones de fortalecimiento de redes sociales en el nivel local, así como capacidades de liderazgo juvenil, constituyéndose estos en espacios de diálogo y reflexión sobre los riesgos de la migración irregular de niñas, niños y adolescentes.

Sin embargo, la situación actual de Guatemala, la falta de asignación presupuestaria y de personal, así como su carácter temporal (el Acuerdo Gubernativo habilita a la Comisión por un plazo de cuatro años, con posibilidad de prorrogarse), son identificados como sus principales debilidades. El cumplimiento de sus funciones, también es afectado por los cambios administrativos en el Poder Ejecutivo, la llegada de nuevas autoridades y otros factores de índole política, como se ha evidenciado en el último año y medio.

Esa situación se agrava cuando se le vincula con las múltiples insuficiencias del país para cumplir apropiadamente con los compromisos relativos a los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030. En tal sentido, si estos fueran eficientemente atendidos, se podrían impulsar cambios en los problemas estructurales que propician las migraciones en general y, entre estas, las de la población en estudio.

Así, a pesar de que la creación de la Comisión para la Atención Integral de la Niñez y Adolescencia Migrante sea considerada un avance de política pública para el respeto y protección a los derechos de esta población -especialmente por la posibilidad de la coordinación interinstitucional- puede ser una

disposición coyuntural de corto plazo, de carácter reactivo al efecto mediático y en el marco de las relaciones internacionales entre los gobiernos de Estados Unidos y de los países del Triángulo Norte de Centroamérica. A mediados de 2016, las insuficiencias presupuestarias y la falta de personal, podrían sugerir que en el mediano y largo plazo estamos lejos del abordaje de los problemas estructurales a nivel de Estado. Esta problemática constituye uno de los principales desafíos para el cumplimiento de las metas relacionadas con los ODS 2030, especialmente respecto de la situación de las niñas, niños y adolescentes migrantes sin compañía.

B. Inclusión de la jurisprudencia y la doctrina de Derechos Humanos en la legislación y los protocolos de actuación

Como respuesta al comportamiento reciente de la emigración de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, el Congreso de la República de Guatemala conformó la Mesa Permanente de Migración, Derechos Humanos y Desarrollo. Desde esta plataforma, se han promovido iniciativas legislativas con la participación y seguimiento de diversas instituciones gubernamentales, de la sociedad civil y organismos internacionales del sistema de Naciones Unidas, entre otras instancias.

En el contexto político guatemalteco, esta es una buena práctica por su enfoque novedoso, a pesar de que las propuestas de ley hayan sufrido cambios o aún estén en discusión. Este carácter se hace más evidente porque en sus contenidos se ha tomado en cuenta la perspectiva de Derechos Humanos y, en el caso de la población en estudio, el principio del interés superior del niño.

Sin embargo, aunque en la puesta en marcha de estas iniciativas se haya concitado a diversas instituciones y sectores, la aprobación de las propuestas está expuesta al riesgo de las veleidades políticas y la inestabilidad, que influyen en el rumbo de esas decisiones.

A continuación, se revisan dos iniciativas de ley que aún no han sido aprobadas por el Congreso. Alrededor de su formulación, se ha propiciado una sinergia interinstitucional e intersectorial no solo en la producción y presentación de aportes sino también en el seguimiento al proceso de aprobación, lo cual se reconoce como una buena práctica.

1. Legislación: formulación y seguimiento con un enfoque participativo

Coordinación interinstitucional e intersectorial para la promoción de cambios al marco legal del país con la instalación en 2014 de la Mesa Permanente de Migración, Derechos Humanos y Desarrollo por parte de la Comisión del Migrante del Congreso de la República de Guatemala. En este proceso, han participado más de cuarenta instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, así como

organismos de la cooperación internacional, que han dialogado y trabajado de manera colaborativa para generar los instrumentos legales pertinentes para conformar una política migratoria integral, a partir de una perspectiva multidimensional vinculada al respeto y garantía de los Derechos Humanos y el desarrollo, entendiendo al país como lugar de origen, tránsito, destino y retorno²⁶.

Como parte de las propuestas discutidas por la Mesa Permanente de Migración, Derechos Humanos y Desarrollo, se resalta la iniciativa de ley del *Código Guatemalteco de Migración (Iniciativa 4928)*, presentado ante el pleno del Congreso de la República el 18 de diciembre de 2015. Como se expresa en su parte considerativa, esta propuesta surge ante la *necesidad de un sistema nacional de migraciones que dé plena vigencia al derecho a migrar como base y fundamento de la institucionalidad y el Derecho migratorio en el marco del respeto a los derechos fundamentales de las personas*²⁷.

Desde los enfoques de Derechos Humanos y derecho al desarrollo, en la iniciativa se proponía el acceso integral a servicios de salud, educación, trabajo vivienda y otros, así como a la protección del Estado en todo momento, lo cual está acorde tanto con la legislación nacional vigente, como con los convenios y tratados internacionales ratificados por Guatemala.

En ese sentido, en el Capítulo II de la propuesta se definió una serie de derechos especiales a las niñas, niños y adolescentes migrantes *aquellos que no se encuentran bajo el cuidado y protección de su padre, madre o de un adulto que de acuerdo a la ley o de costumbre, sea su cuidador habitual, aunque estén siendo acompañados por otras personas*. Esto se enmarca en la Observación general No. 6 del Comité de los Derechos del Niño en cuanto a la definición de “niños no acompañados” así como de “niños separados”, según el artículo 1 de la Convención de los Derechos del Niño.

Respecto de la atención a la infancia y adolescentes migrantes guatemaltecos sin compañía y de los que se encuentren en Guatemala provenientes de otros países, se proponía la creación del Instituto Guatemalteco de la Migración para la instalación de mecanismos y procedimientos especiales de protección con el fin de atender sus necesidades. Esta entidad contaría, a su vez, con una unidad especializada para la atención de la población de interés, que incluiría un equipo profesional multidisciplinario que trabajaría de forma coordinada con otras instancias gubernamentales vinculadas a la atención y protección de la infancia.

Los principios contenidos en la iniciativa de ley 4928 se adhieren a los contemplados en las observaciones generales del Comité de los Derechos del Niño, la Convención sobre los Derechos del Niño y las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos²⁸:

26 Véase: <http://www.congreso.gob.gt/noticias.php?id=5790>

27 Código Guatemalteco de Migración. Iniciativa de ley número 4928, Congreso de la República de Guatemala. http://old.congreso.gob.gt/Legislacion/ver_iniciativa.asp?id=5214

28 Corte IDH. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18*. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf?view=1>

- *Interés superior del niño*, que en el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es uno de los principios rectores en la implementación de medidas de protección integral a los infantes y adolescentes migrantes no acompañados, las políticas públicas y la creación de marcos normativos, por cuanto este garantiza el pleno ejercicio de todos sus derechos²⁹.
- Por otra parte, la Corte IDH en su opinión consultiva OC-21/14 establece que el principio de no discriminación, contenido en la Convención sobre los Derechos del Niño debe ser parte primordial de todo sistema de protección integral, garantizando que las niñas, niños y adolescentes gocen plenamente de sus derechos y la protección pertinente sin excepciones y en condiciones de igualdad³⁰.
- De acuerdo con lo que establece la Corte IDH en la opinión consultiva OC-18/03, las discriminaciones basadas en el género, la raza, la religión o el origen nacional, están expresamente prohibidas en los instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
 - *Unidad familiar y derecho a la reunificación*, este último se promoverá salvo cuando su aplicación contravenga el interés superior del niño.
 - *Comunicación y preservación de relaciones personales y contactos directos entre los niños y sus padres*: institucionalmente se buscará que la niña, niño y adolescente establezca comunicación y contacto directo con sus padres ya sea en su país de origen o el receptor
 - *No violencia y trato digno*, se deben establecer medidas de protección a la población infantil y adolescente migrante, procurando que no sea sometida a condiciones que atenten en contra de su integridad personal.
- *Protección y seguridad*. En el Código Guatemalteco de Migración se reconoce la importancia de establecer medidas de protección especiales a la población infantil y adolescente migrante no acompañada o separada de su familia, con el objetivo de brindar atención y asistencia de forma especializada a sus necesidades. La CIDH por su parte, destaca que la atención por parte del Estado hacia una persona menor de edad debe ser “*prioritaria y diferenciada*”, especialmente, en el caso de la población de interés, dadas las condiciones de vulnerabilidad y las situaciones en las que se pone en riesgo su vida y desarrollo, por lo que deben establecerse las medidas necesarias para garantizar su protección y abrigo en un ambiente seguro³¹.

29 Corte IDH. *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 del 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21*. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9758.pdf?view=1>

30 *Ibid.* 26.

31 *Ibid.* 36.

- *Legalidad y debido proceso.* Toda decisión que se tome sobre el estatus de las niñas, niños y adolescentes debe basarse en el respeto a sus derechos y al debido proceso. En este sentido, la Corte IDH en su opinión consultiva OC-21/14 indica que el debido proceso es un derecho que debe ser garantizado a toda persona, independientemente de su estatus migratorio; así, el Estado debe garantizar que cualquier persona pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en condiciones de igualdad procesal³².
- La Corte también determina en dicha Opinión Consultiva la importancia de asegurar el acceso a la justicia en condiciones de igualdad, velando también por el interés superior del niño en todas las decisiones y que los procesos judiciales y administrativos sean accesibles para ellos y acordes con su edad³³.
 - *Confidencialidad de los registros y protección a la vida privada,* respeto a la confidencialidad de la información sobre las niñas, niños y adolescentes y sus familias por parte del Estado, así como el respeto a su intimidad. La información recopilada por las instancias involucradas será utilizada única y exclusivamente con fines de protección y resguardo.
 - *Especialización del personal a cargo de la gestión migratoria, la protección, repatriación, entrega y reunificación familiar y social de la población infantil migrante no acompañada* mediante una formación pertinente y multidisciplinaria para que sea capaz de brindar una atención integral.
 - *Principio de no devolución cuando está en riesgo la integridad personal* por la existencia de un peligro real para las niñas, niños y adolescentes, sobre todo en los casos de solicitud de refugio y asilo. El retorno al país de origen solamente podrá contemplarse con base en el interés superior del niño³⁴.
 - *Derechos a la vida, la supervivencia y el desarrollo,* que deben ser garantizados por el Estado con oportunidades de desarrollo pleno de las niñas, niños y adolescentes; la protección en su calidad de sujetos de derechos debe tomar en consideración sus características y necesidades para desarrollar su potencial, en la medida en la que los ejercen por sí mismos de manera progresiva, así como un mayor nivel de autonomía personal³⁵.
- *Derecho a expresar su opinión de forma libre.* Las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados de sus familias tienen derecho a expresar su opinión sobre las decisiones

32 Corte IDH. *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 del 19 de agosto de 2014.* Serie A No. 21. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9758.pdf>

33 *Ibid.* 107.

34 *Ibid.* 89.

35 *Ibid.* 25.

que les conciernan, así como acceder a toda la información sobre sus derechos y situación, según su edad y madurez. Ante ello, la Corte IDH resalta la importancia de respetar su derecho a ser escuchados en todo momento y ante todos los aspectos relacionados con su situación migratoria en el país, considerando su interés superior en cualquier decisión de las instituciones que los acompañan³⁶.

Hacia finales de julio de 2016, cuando esta iniciativa se encontraba en la tercera lectura, previa a la aprobación, el pleno de diputados del Congreso de la República decidió enviarla al Fondo de Revisión para su análisis técnico; al mismo tiempo, requirió el examen de una comisión específica presidida por la Comisión del Migrante.

El 28 de julio de 2016 el Fondo de Revisión dictaminó la necesidad de incorporar enmiendas que superaban el treinta por ciento de su contenido, con lo cual se detuvo su aprobación según lo establecido en la Ley Orgánica del Congreso. En consonancia, la Comisión del Migrante incluyó algunas de las enmiendas sugeridas por el Fondo de Revisión; para evitar su eliminación, renombró la propuesta como “Código de Migración” (iniciativa 5121), y la presentó el 21 de agosto ante el pleno³⁷. En este proceso, se propiciaron la discusión y los aportes con una perspectiva interinstitucional e intersectorial, por lo que se recoge en este documento como una buena práctica.

Asimismo, la iniciativa conservó un enfoque de Derechos Humanos, por lo que al constituirse en un texto nuevo no se le aplicó el criterio de eliminación. En ese marco, y siguiendo el proceso de revisión abierto a la sociedad civil, la Comisión del Migrante del Congreso de la República de Guatemala promovió su aprobación, la que fue concretada el 20 de septiembre de 2016³⁸ mediante el Decreto 44-2016³⁹.

El Código de Migración contempla procedimientos para la protección de las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados y separados de sus familias, acordes con el marco institucional del Instituto Guatemalteco de Migración, instancia descentralizada que tendrá a su cargo la política migratoria así como la administración directa e indirecta de las disposiciones estatales enmarcadas en el derecho a migrar.

Estos procedimientos de atención se describen en la siguiente tabla:

36 *Ibid.* 26.

37 Véase: <http://old.congreso.gob.gt/archivos/iniciativas/registro5121.pdf>

38 Véase: <http://www.congreso.gob.gt/noticias.php?id=8013>

39 El Decreto 44-2016 fue sancionado por el Presidente de la República de Guatemala el 14 de octubre de 2016.

Tabla 6

Procedimientos para la atención y protección de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados o separados de sus familias

Infantes y adolescentes migrantes no acompañados que se encuentran en Guatemala fuera de su país de nacionalidad (Art. 173)	Infantes y adolescentes guatemaltecos migrantes no acompañados (Arts. 174 y 175)
<ul style="list-style-type: none"> • Mediante la Secretaría de Bienestar social de la Presidencia se brindará atención, priorizando el acogimiento familiar temporal u otras formas de alojamiento y su protección. • SBS determinará cuáles son los casos susceptibles del reconocimiento de refugio, asilo u otras medidas de protección. • Los casos serán remitidos a la Subdirección de Atención y Protección de Derechos Fundamentales de los Migrantes para implementar medidas de protección especial. Deberán ser coordinados con la Procuraduría General de la Nación. • La información sobre los procedimientos a los que se les someta deberá proporcionárseles en su idioma, conforme a su madurez y edad. • Se coordinará con la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia y el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de su red consular. • En todo el procedimiento se deberá garantizar el contacto o comunicación familiar de acuerdo con el interés superior del niño. • En caso de que el niño, niña o adolescente desee regresar a su país de origen, se garantizarán sus derechos fundamentales en el proceso de retorno. • Ante casos de reunificación familiar, se velará porque el niño, niña o adolescente y su familia tengan un estatus migratorio regularizado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es de interés nacional atender y proteger sus derechos fundamentales en otros países. • A través de la red consular se ejecutarán las acciones de atención y protección. • El consulado podrá solicitar apoyo tanto de oficiales de protección de la infancia como de CONAMIGUA. • El Consejo de Atención y Protección deberá diseñar una base de datos en la que se incluirá tanto a la población de interés nacional o extranjera. Los datos serán reservados. • La recepción en el país estará a cargo de la Subdirección de Atención y Protección de Derechos Fundamentales de los Migrantes, con la participación de las instancias que conforman el Consejo de Atención y Protección. • Al momento de su arribo al país, el niño, niña o adolescente deberá ser puesto en abrigo temporal. • La reunificación familiar procederá según el interés superior del niño. • Se buscará implementar programas de apoyo a la reinserción social con otras instancias de Estado.

Elaboración propia basada en el texto del Decreto 44-2016, Código de Migración.

Complementariamente al Código de Migración, en la iniciativa de ley de *Protección a la Niñez y Adolescencia Migrante no Acompañada o Separada de su Familia y de Combate al Tráfico Ilícito de Migrantes (iniciativa 4869)* se definen de manera explícita y con mayor detalle los procedimientos y responsabilidades relativos a la recepción, atención, protección, reinserción y reintegración familiar. Se destacan los siguientes aspectos:

- La creación de un programa de apoyo para la reinserción social de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados de sus familias; la Procuraduría General de la Nación y la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia coordinarán con los ministerios de Educación, Desarrollo Social, Salud Pública y Asistencia Social, Agricultura, Ganadería y Pesca y otras instancias para la implementación de medidas de protección especial.
- El apoyo y la coordinación entre la Procuraduría General de la Nación, la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia y el cuerpo consular acreditado en Guatemala en los casos que involucren a la población de interés que ingrese al país para su inmediata atención y protección conforme a los principios de la ley, prevaleciendo el interés superior del niño durante todo el proceso.
- Búsqueda, localización y resguardo de niñas, niños y adolescentes migrantes desaparecidos mediante la activación de la alerta Alba-Kenneth.
- Reformas a otros marcos normativos (Código Penal y la Ley contra la Delincuencia Organizada, entre otros) que tipifican los delitos de tráfico ilícito de migrantes, facilitación ilícita de residencia y tráfico ilícito agravado de migrantes.

El citado proyecto de ley cuenta con el dictamen favorable de la Comisión del Migrante del Congreso de la República; está pendiente de ser conocido por el pleno de diputados previo a su aprobación. Sin duda, será vinculado al proceso del Código Guatemalteco de Migración debido a que en este se distinguió la necesidad de generar leyes específicas que desarrollen el marco de referencia para la actuación del Estado en situaciones especiales.

El formato para la formulación de la iniciativa 4869 y el Código de Migración (Decreto 44-2016), con el recurso al diálogo y la generación de aportes interinstitucionales e intersectoriales, es reconocido como buena práctica de construcción legislativa. Es de esperarse que se continúe con su aplicación y se fortalezca a favor de la protección de infantes y adolescentes migrantes no acompañados en Guatemala.

2. Protocolos de actuación

Tanto el Ministerio de Relaciones Exteriores como la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia, instancias del Poder Ejecutivo, están implementando protocolos de atención psicosocial y consular a niñas, niños y adolescentes migrantes los que, a pesar de encontrarse en su fase inicial, constituyen un avance significativo en la conformación de líneas de trabajo enfocadas a la atención integral de esta población desde una perspectiva de Derechos Humanos.

En específico, el Departamento de Niñez y Adolescencia Migrante no Acompañada de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República (SBS) implementa el *Protocolo para la Atención*

Psicosocial de Niñez y Adolescencia Migrante no Acompañada por medio de sus redes de albergues *Casas Nuestras Raíces*⁴⁰. Su objetivo es atender a la población de interés deportada por tierra desde México o en avión desde Estados Unidos. El Protocolo se aplica al detectar posibles situaciones de vulnerabilidad o necesidades especiales de atención a quienes han vivido situaciones en las que se presume fueron víctimas de violencia durante el proceso migratorio (origen, tránsito y destino).

En él se definen los procedimientos de coordinación interinstitucional para la referencia o derivación de casos a las autoridades para el seguimiento correspondiente. El propósito es establecer mecanismos que garanticen un proceso de repatriación digna, prevaleciendo el principio de reunificación familiar y la restitución de derechos; también se prevé la articulación de acciones de reinserción social con el objetivo de evitar la migración irregular posterior⁴¹.

Asimismo, desde el segundo semestre de 2015 y como parte de las acciones para la conformación de un modelo de protección consular para la población en estudio el Ministerio de Relaciones Exteriores implementa el *Protocolo Psicosocial para la Atención y Protección Consular a la Niñez y Adolescencia Migrante con Enfoque de Derechos*:

Un instrumento de fácil aplicación para funcionarios consulares, con lineamientos básicos de atención psicosocial para atender de una manera diferenciada y especializada a las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en procesos migratorios bajo resguardo de las autoridades de los países de tránsito y destino⁴².

Este Protocolo contiene los lineamientos básicos para la atención de niñas, niños y adolescentes migrantes en situación de crisis y núcleos familiares; es aplicado por toda la red consular de Centroamérica, México y Estados Unidos.

De manera específica, también sirve de marco de referencia para los operativos de conducción de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados procedentes de México y entregados al Ministerio de Relaciones Exteriores. Posteriormente, son conducidos a la *Casa Nuestras Raíces* de Quetzaltenango, bajo la responsabilidad de la SBS la que, a su vez, traslada a la Procuraduría General de la Nación a quienes se presume se encontrarían en situación de riesgo al volver a sus hogares.

Por otro lado, este Protocolo brinda herramientas para el establecimiento de redes de coordinación interinstitucional con el propósito de derivar y apoyar a los infantes y adolescentes que requieren atención emocional. Asimismo, los procedimientos que deben seguirse en los consulados para atender

⁴⁰ En 2015, la *Casa Nuestras Raíces* de Quetzaltenango recibió a 6847 niñas, niños y adolescentes migrantes que fueron deportados por tierra desde México. Su homóloga en Ciudad de Guatemala atendió a 3033 que llegaron en avión procedentes de Estados Unidos, según los datos consignados en la memoria de labores de la SBS correspondiente a 2015. Véase <http://sbs.gob.gt/archivos/memoria2016.pdf>

⁴¹ El Centro de Formación *Quédate*, de la SBS, está ubicado en el municipio de Nahualá, departamento de Sololá. Trabaja con niños/as y jóvenes en procesos de nivelación educativa y formación ocupacional.

⁴² Definición proporcionada por la Dirección de Asuntos Migratorios mediante la Resolución 071-2016, del 9 de junio de 2016, de la Unidad de Información Pública del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala.

a la población de interés, lo que se ha correspondido con procesos de formación del personal para garantizar una atención especializada.

3. Prácticas de sensibilización y capacitación al funcionariado público y campañas de sensibilización

a. Procesos de sensibilización y capacitación

De acuerdo con la finalidad de conformar un modelo de protección consular para niñas, niños y adolescentes, se han implementado talleres de capacitación en el MINEX para el funcionariado de la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios; su objetivo inmediato es fortalecer las capacidades de atención psicosocial a esta población con un enfoque de Derechos Humanos. También se destaca la implementación de un proceso de atención psicosocial al personal de consulados que, según datos del Ministerio de Relaciones Exteriores, atiende numerosos casos de infantes y adolescentes migrantes sin compañía así como a núcleos familiares⁴³.

b. Campañas informativas y de sensibilización

En cuanto a la implementación de campañas, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha lanzado la campaña informativa *¿Qué pasa? ¿Qué hago?* con el apoyo de la Pastoral de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal de Guatemala y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Con recursos audiovisuales (acordeones, videos audios e imágenes para redes sociales), se pretende informar de una forma clara, sencilla y precisa sobre los procesos migratorios tanto a la población de interés como a sus familiares en Guatemala y Estados Unidos.

La información es divulgada por medio de la red consular y las delegaciones departamentales del Ministerio de Relaciones Exteriores en Huehuetenango y Quetzaltenango. Es parte de otras actividades de prevención⁴⁴. Las cápsulas se centran en cómo actuar en situaciones específicas que enfrentan las niñas, niños y adolescentes migrantes:

- Si me detienen en Estados Unidos
- Si estoy en un albergue en Estados Unidos

43 El MINEX no proporcionó estadísticas de atención de casos en el período indicado.

44 Información sobre la campaña desde el portal de noticias del MINEX Disponible en:

<http://www.minex.gob.gt/noticias/Noticia.aspx?ID=4670>

- Si me dan permiso para estar con mi familia en Estados Unidos
- Si debo regresar a Guatemala
- Si quiero viajar a Estados Unidos
- Si viajo sin visa a Estados Unidos
- Si tengo un familiar en un albergue en Estados Unidos
- Si a un familiar le dan permiso para estar conmigo en Estados Unidos
- Si mi familiar fue víctima de algún delito
- Si pienso enviar a un niño, niña o adolescente sin visa a Estados Unidos

El Ministerio de Relaciones Exteriores espera ampliar esta campaña para la divulgación de información sobre los procesos migratorios en México.

Un elemento importante a considerar es que esta campaña está diseñada para el exterior; es necesario ajustar su contenido para que aborde de forma integral el proceso migratorio y se amplíe para su divulgación a nivel nacional, tomando en cuenta el contexto multicultural del país.

Además, como parte del trabajo de la Federación Guatemalteca de Escuelas Radiofónicas (FGER) se destaca el programa semanal de radio “Contacto Migrante”, con el que se busca generar opinión, debate, análisis y formación sobre las migraciones y su contexto en Guatemala y establecer un punto de contacto entre las personas migrantes y sus comunidades de origen, sobre todo hombres, mujeres y jóvenes que se encuentran en riesgo de migración. Desde hace ocho años se transmite en línea⁴⁵ y por medio de las frecuencias de la cadena radial de FGER en trece de los 22 departamentos del país. “Contacto Migrante” es un espacio donde convergen las organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, representantes institucionales y de gobierno, entre otros actores, para abordar la realidad de la dinámica de las migraciones en Guatemala.

Por otra parte, la FGER ha realizado varias campañas informativas y de prevención en este campo. Una de las más recientes es “Mensajes para Migrantes”, impulsada por el Comité Internacional de la Cruz Roja, que busca contribuir a disminuir los factores de riesgo y vulnerabilidad durante la migración con mensajes de autocuidado y preparación para actuar en los diversos contextos del proceso migratorio dando énfasis a la importancia de la comunicación con familiares.

⁴⁵ Véase: <http://www.fger.org/contacto-migrante>

Esta campaña fue difundida en México y Guatemala⁴⁶, donde se publicó en los cuatro principales idiomas mayas del país: K'iche', Kaqchiquel, Mam y Q'eqchi'⁴⁷. Este ejemplo de buena práctica además tiene la virtud de incorporar un enfoque de interculturalidad al atender las especificidades de la población indígena con la divulgación de contenidos en sus propios idiomas.

4. Procesos de reintegración de niñez y adolescencia migrante que retorna

a. Centro de Formación *Quédate*

Desde febrero de 2015, a través del Centro de Formación *Quédate*, la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República atiende a jóvenes de 14 a 17 años repatriados o que estén en riesgo de irse del país.

En colaboración con el Ministerio de Educación (MINEDUC) y el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP), la SBS implementa programas de nivelación educativa y capacitación técnica, con el objetivo de potenciar sus habilidades y capacidades, fomentando sus niveles de empleabilidad. Durante 2015 atendió a 166 jóvenes.

Quédate se encuentra ubicado en Nahualá, departamento de Sololá; uno de los municipios con más altos índices de niños, niñas y adolescentes migrantes repatriados, de acuerdo con los datos provistos por la SBS⁴⁸. Forma parte de un proyecto que contemplaba la creación de tres centros de formación en los departamentos de Quetzaltenango, Huehuetenango y Sololá, con el apoyo tanto de instituciones estatales, como CONAMIGUA, y agencias de cooperación internacional y organismos internacionales, como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Sin embargo, debido a factores financieros y de coordinación interinstitucional solo se abrió el de Nahualá. Se espera que el proyecto pueda ser retomado, al establecerse el diálogo con las nuevas autoridades gubernamentales.

b. Oficinas Municipales de Atención al Migrante

De acuerdo con su mandato institucional, relativo a la coordinación, promoción y verificación del cumplimiento de los Derechos Humanos de las personas migrantes y sus familias, el *Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala* (CONAMIGUA) ha impulsado la creación de las *Oficinas Municipales de Atención al Migrante*; el objetivo es fortalecer esta labor por parte del

46 Véase: <https://www.icrc.org/es/document/spots-radiofonicos-en-lenguas-indigenas-con-mensajes-de-autocuidado-para-personas-migrantes>

47 Véase: http://www.fger.org/cuidadomigrantes_cicr

48 Véase: <http://www.dca.gob.gt/index.php/nacional/item/31296-menores-migrantes-tras-una-oportunidad-laboral>

gobierno local, que es el que provee el personal y los recursos para su funcionamiento⁴⁹. En agosto de 2015, fueron instaladas en varios municipios. Actualmente se encuentran operando las primeras oficinas en Huehuetenango, Malacatancito, Unión Cantilil, Santiago Petatán y San Antonio Huista, del departamento de Huehuetenango (uno de los que presentan los más altos índices de migración), en cuya jurisdicción funciona una delegación del Consejo. Adicionalmente, se abrirían más oficinas en los departamentos donde hay delegaciones de CONAMIGUA⁵⁰.

La coordinación entre CONAMIGUA y las autoridades locales se centra en los siguientes procesos:

- Desde la perspectiva de una comunidad de origen, las oficinas atenderán a las familias de migrantes en el exterior, apoyando en el acceso a servicios y trámites para sus familiares.
- Velar por el cumplimiento de los Derechos Humanos de los migrantes en tránsito y quienes retornan a sus comunidades de origen.
- Establecer lineamientos básicos para una política pública migratoria tanto en el nivel local como municipal⁵¹.

c. Centro Ecuménico de Integración Pastoral (CEIPA)

Finalmente se destaca el trabajo coordinado de las organizaciones de la sociedad civil en la reintegración de niños, niñas y jóvenes retornados a nivel local. Tal es el caso del *Centro Ecuménico de Integración Pastoral (CEIPA)* con su Programa de Atención a la Niñez y Adolescencia Trabajadora; su trabajo está dirigido a fortalecer la educación alternativa y el reforzamiento académico, así como la promoción de la participación ciudadana, por medio de la conformación de los Concejos Municipales de Niñez y Adolescencia. Estos entes desarrollan procesos participativos que coadyuvan a la formación de nuevos actores sociales para incidir en el respeto pleno a los derechos de la infancia y personas adolescentes; asimismo, buscan contribuir a la implementación de políticas públicas a favor de este sector.

Mediante los programas educativos de CEIPA (tanto formales como alternativos, educación extraescolar o formación ocupacional), se ofrece una opción para que las niñas, niños y adolescentes

49 Véase: <http://www.conamigua.gob.gt/inauguracion-de-oficinas-municipales-de-atencion-al-migrante-a-nivel-nacional/>

50 Aún no se cuenta con información respecto del impacto de esta iniciativa así como de la forma en la podría estar contribuyendo a la protección de los Derechos Humanos de las personas migrantes o a mejorar los procesos de reintegración de quienes retornan. Sin embargo, se consideró importante incluirla para destacar su importancia en el mediano y largo plazos en la generación de estructuras de vinculación y coordinación entre instancias nacionales como CONAMIGUA y los gobiernos locales.

51 Véase: <http://www.conamigua.gob.gt/conamigua-promueve-creacion-de-oficinas-municipales-de-atencion-al-migrante-a-nivel-nacional/>

permanezcan en su país de origen. En ese sentido, se pretende que sus egresados accedan a otros programas educativos, así como al mercado laboral gracias a su formación técnica.

En el caso de la infancia y adolescentes migrantes deportados, se establecen las condiciones para que puedan formar parte de los programas educativos. Además, han gestionado ante INTECAP y la Dirección General de Educación Extraescolar del Ministerio de Educación, la calificación de las capacidades técnicas adquiridas por jóvenes extranjeros en Guatemala⁵².

5. Atención a la infancia y juventud en riesgo de migración: contextos de inseguridad y violencia, empoderamiento y educación

Se agrega esta categoría teniendo en mente la importancia de la educación como un derecho primordial para el desarrollo de niños, niñas y jóvenes; además, constituye el núcleo de las acciones realizadas por las organizaciones de la sociedad civil que atienden a esta población en situación de vulnerabilidad, con objetivos de prevención en contextos de violencia, así como de formación y adquisición de capacidades para el trabajo, promoción del emprendimiento y formación de actores políticos y sociales en sus distintos contextos. Con ello promueven su derecho a permanecer y desarrollarse plenamente en sus países de origen.

a. Programa de Vulnerabilidad Social y Desarrollo de la Familia Migrante (PVS-DFM)

Desde 2015 El Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (INCEDES) desarrolla el Programa de Vulnerabilidad Social y Desarrollo de la Familia Migrante (PVS-DFM) con el propósito acompañar a familias de comunidades rurales que viven las migraciones.

En coordinación con las autoridades y organizaciones sociales locales, se efectúan acciones orientadas al acceso a la educación, la salud y actividades productivas para generar las condiciones para el ejercicio del derecho a no migrar y como alternativas al desarrollo sostenible. Asimismo, se impulsa el proyecto piloto *Brighten the Barrio* con miras a amortiguar el impacto de las vulnerabilidades sociales en las vidas y el futuro de los estudiantes que forman parte del Programa así como de sus familias.

Esta iniciativa se impulsa en la aldea Chuatroj del municipio de Totonicapán, del departamento del mismo nombre, una comunidad maya k'iche' ubicada en el occidente del país con altas tasas de emigración. Con el Comité de Becas Pro-Educación Maya de Chuatroj y por medio de la escuela se implementa un proyecto integral de apoyo a las familias en condiciones más vulnerables. Mediante un

⁵² No se logró recabar información detallada sobre los avances de esta iniciativa.

proceso anual de revisión y selección de casos, se otorgan aportes económicos mensuales que cubren el 100% de los gastos escolares y contribuyen a mejorar la nutrición, higiene, acceso a la salud y vestimenta de los niños y niñas beneficiarios; asimismo, un porcentaje de la beca se destina a un fondo semilla para futuras inversiones.

Además de acompañar el desempeño escolar de la niña o niño becado, el proyecto proporciona atención psicosocial y médica tanto al beneficiario directo como a su familia para garantizar su bienestar. El PVS-DFM en colaboración con las autoridades locales, acompaña la elaboración y realización del Plan de Desarrollo Municipal. En 2016, *Brighten the Barrio* becó a 16 niños, niñas y jóvenes en condiciones de pobreza; de ellos, el 80% son huérfanos de uno o ambos padres y el promedio de integrantes de sus familias es de seis personas.

Un grupo de jóvenes voluntarios de Guatemala y Estados Unidos se han incorporado al PVS-DFM para la realización de acciones para el desarrollo local comunitario desde una perspectiva integral.

b. Proyecto Poder

La asociación Estrella de Mar promueve el empoderamiento y capacitación integral de jóvenes mujeres indígenas para formar nuevas generaciones de lideresas, contribuyendo así al desarrollo comunitario con mayor equidad en los municipios de Sololá, Santiago Atitlán y Panajachel, del departamento de Sololá.

El proyecto Poder combina becas, mentorías, capacitaciones y servicio comunitario mediante el impulso de tres estrategias:

- *Acceso* a becas para que las “Jóvenes Estrellas” continúen sus estudios. También se les dan tutorías académicas y se monitorea su desempeño para garantizar su éxito educativo.
- *Apoyo* a las niñas y jóvenes miembros del programa por parte de mentoras, jóvenes mujeres provenientes de sus grupos y comunidades; ellas las visitan en sus hogares y se reúnen con sus padres y madres para conjugar esfuerzos para el empoderamiento de las niñas y jóvenes, contribuyendo a la unificación familiar.
- *Conocimiento* con un “currículo de empoderamiento” que brinda herramientas de acción en contextos de exclusión y programas de pasantías con el objetivo de fortalecer sus capacidades y adquirir experiencias en el ámbito laboral, así como otros procesos de aprendizaje para alcanzar su desarrollo pleno.

Actualmente, el 75% de las 240 jóvenes que han formado parte del proyecto continuaron sus estudios superiores, mientras que un 20% participa activamente en espacios de incidencia social⁵³.

c. Programa de Educación Virtual / Oficina de Servicios de Apoyo Laboral y Empresarial

La asociación Grupo Ceiba crea espacios de participación ciudadana y formación académica para niños, niñas y jóvenes en condiciones de vulnerabilidad en contextos de violencia urbana. Sus tres ejes estratégicos son:

- *Universidad de la calle:* creación y fortalecimiento de redes sociales, articulación de plataformas de paz urbana, y democratización de sistemas de información.
- *Educación alternativa:* contribuir a la reincorporación educativa de la población infantil y juvenil excluida del sistema formal mediante la capacitación tecnológica y empresarial con el objetivo de que se incorporen al mercado laboral.
- *Empresa educativa:* contribuir a la incorporación laboral y la generación de iniciativas de negocios de personas jóvenes en alto riesgo, en condiciones de marginación por razones de pobreza, conducta o prejuicios sociales.

El Grupo Ceiba busca generar condiciones apropiadas para el desarrollo seguro de la juventud en Guatemala, tales como el acceso a la educación, al trabajo y oportunidades de un empleo digno en un ambiente seguro, ya que la mayoría de jóvenes migran porque aspiran a mejorar sus condiciones de vida o para preservarla (por las maras, violencia común, violencia intrafamiliar, etc.).

Con sus Centros de Desarrollo Humano y Tecnológico (CHyT) proporcionan capacitación técnica, empresarial y cooperativa en las modalidades presencial y semipresencial a jóvenes en riesgo. Se ubican en los departamentos de Guatemala, Escuintla, Chimaltenango, Quetzaltenango, Alta y Baja Verapaz, Chiquimula, Izabal y Petén⁵⁴.

En conjunto, a través de la Oficina de Servicios de Apoyo Laboral y Empresarial (OSALE), el Grupo Ceiba brinda asistencia técnica y orientación para la inserción laboral de los jóvenes que forman parte de sus programas, ya sea al mercado de trabajo o se les apoya en la conformación de proyectos de emprendimiento⁵⁵.

53 Véase: <http://estrella-impacto.org/nuestro-impacto/#Metas>

54 Véase: <http://www.grupoceiba.net/index/1224/1224.html>

55 No se logró recabar información detallada sobre los avances de esta iniciativa.

En esta categoría de buenas prácticas también se considera importante destacar el trabajo de otras organizaciones como la Asociación Guatemaltecos Extraordinarios, por su trabajo con niños y jóvenes en alto nivel de riesgo social en los alrededores del depósito de basura ubicado entre las zonas 3 y 7 de la Ciudad de Guatemala. Mediante un modelo educativo con modalidades flexibles y reforzamiento académico, su principal acción se centra en la atención psicosocial creando espacios seguros para su desarrollo pleno. Asimismo, propicia la participación activa de sus familias y miembros de la comunidad y promueve el crecimiento personal, así como la sanación emocional de niños, niñas y adolescentes, reduciendo así los niveles de riesgo social⁵⁶.

Las iniciativas mencionadas anteriormente constituyen buenas prácticas en contextos de vulnerabilidad y desigualdad, en la medida en que ofrecen opciones para que niñas, niños y adolescentes puedan desarrollarse plenamente en sus comunidades, promoviendo el derecho a no migrar.

III. Conclusiones

- Los problemas estructurales continúan siendo el principal factor que propicia las migraciones en general y, de manera específica, de niñas, niños y adolescentes (acompañados y no acompañados). Las políticas económicas y sociales promovidas en los últimos años en el país, han sido insuficientes para proteger los Derechos Humanos de la población y la corrupción institucional en Guatemala ha profundizado las desigualdades y la inequidad social.
- Entre otros factores, las migraciones han propiciado cambios objetivos en los niveles y estilos de vida de las personas y familias que han salido de Guatemala a lo largo de los últimos treinta años. Estos cambios –especialmente notables en la vida familiar y comunitaria rural- influyen en la decisión de migrar y han fortalecido la migración como estrategia de sobrevivencia y movilidad social en un Estado que no garantiza el disfrute de los Derechos Humanos a sus habitantes.
- En ese sentido, y a pesar de la importante movilización ciudadana de 2015, es posible que en Guatemala esté ocurriendo un corrimiento -poco perceptible- en la percepción de la migración como alternativa individual o familiar para afrontar las dificultades. Esto en algunos casos podría operar en detrimento de soluciones y opciones colectivas, comunitarias y sociales y sería consecuencia de la pérdida de confianza y credibilidad en el Estado, incluso en el período actual. La corrupción y su impacto en las posibilidades objetivas de atención a las necesidades fundamentales de la población, es un flagelo que atenta contra la garantía del desarrollo humano sostenible previsto en los ODS 2030.

⁵⁶ Durante la entrevista a Lizardo Cabrera, director del centro educativo, señaló que como parte de los programas educativos y de atención psicosocial, han trabajado con niños y adolescentes provenientes de países de la región (El Salvador, Honduras, Nicaragua) y han dado acompañamiento a procesos administrativos (como su inscripción ante el Registro Nacional de las Personas) para que puedan continuar sus estudios a través de la Asociación.

- En mayor o menor medida, esos procesos han contribuido a la configuración de imaginarios sociales en los que se perfila la migración como una oportunidad para niñas, niños y adolescentes dado que en el país no encuentran una alternativa equivalente que les posibilite mejorar sus vidas en una dinámica económica y social adversa. En el caso de la población infantil y juvenil migrante no acompañada, también se destaca la necesidad de la reunificación familiar.
- Aunque la inseguridad pública se presenta con niveles e índices diferenciados en los distintos departamentos del país, también se menciona como un factor determinante en la decisión de migrar. No obstante, es posible que la intersección entre violencia, pobreza y migración en algunas regiones del país constituya un motivo fundamental para considerar la emigración (interna e internacional) como alternativa para la sobrevivencia. Estados Unidos es el principal país de destino de esos movimientos de población.
- En ese marco, durante 2014, el tamaño de la población infantil y adolescente migrante no acompañada que intentó o logró cruzar la frontera de México con Estados Unidos, provocó una alarma importante a tal grado que el presidente Barak Obama declaró una “crisis humanitaria”.
- Como consecuencia de ello, la migración de niñas, niños y adolescentes migrantes (acompañados y no acompañados) se convirtió en el argumento de fondo para el impulso de estrategias de contención desde el 2014 y años subsiguientes en el territorio mexicano.
- Esa estrategia modificó la ubicación y cantidad de las aprehensiones de niñas, niños y adolescentes migrantes que en su mayor parte se dan en los estados de la frontera sur de México.
- Como resultado, desde 2014 en Guatemala se definieron estrategias de abordaje en un complejo entramado institucional en el que participan entidades públicas, la cooperación, organismos internacionales, la academia, iglesias y organizaciones de la sociedad civil.
- Al revisarlas con base en los principios, enfoques y temáticas contenidos en la “Guía para la identificación de prácticas relevantes”, del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, se destaca lo siguiente:
 - Hay una diversidad de iniciativas en curso, así como múltiples esfuerzos de coordinación interinstitucional e intersectorial para atender el problema en Guatemala y para el impulso de acciones colaborativas.
 - Esos esfuerzos se proyectan en diversos planos y niveles de la gestión institucional; van desde la promoción de cambios estructurales mediante iniciativas legislativas en proceso de aprobación y la formulación de protocolos de actuación interinstitucional, hasta el desarrollo de planes programas y proyectos de prevención, información y atención a la reinserción familiar y social de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, entre los más importantes.

- Existen esfuerzos de vinculación con marcos internacionales, leyes y regulaciones administrativas vigentes que podrían haber estado dispersas. No obstante, y a favor de su armonización, en los cuerpos legislativos y otros que se encuentran en proceso de aprobación, se menciona explícita y públicamente la necesidad de reformar leyes específicas que atiendan esos marcos de principios o que actualicen sus preceptos a la realidad (Por ejemplo, los códigos laboral y penal y la Ley PINA, entre otros).
- Se impulsan propuestas que aluden a la necesidad de crear dependencias específicas, tales como el Instituto de Migración como órgano rector y a cargo de la formulación de las políticas migratorias desde una perspectiva integral.
- Se observó el impulso a disposiciones legislativas y administrativas que regulan la actuación específica de instituciones, así como los procesos de coordinación interinstitucional con el diseño de protocolos de actuación, tales como:
 - La Comisión para la Atención Integral de la Niñez y Adolescencia Migrante, integrada por los ministerios de Gobernación (MINGOB), Relaciones Exteriores (MINEX) y Educación (MINEDUC), la Procuraduría General de la Nación (PGN) y la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP).
 - La Mesa Permanente de Migración, Derechos Humanos y Desarrollo, instalada en 2014 por la Comisión del Migrante del Congreso de la República para aportar y acompañar la formulación del Código Guatemalteco de Migración (Iniciativa 4928).
 - El Protocolo para la Atención Psicosocial de Niñez y Adolescencia Migrante no Acompañada, por medio de su red de albergues Casa Nuestras Raíces de la SBS.
 - El Protocolo Psicosocial para la Atención y Protección Consular a la Niñez y Adolescencia migrante de DIGRACOM-MINEX, en coordinación con la Pastoral de Movilidad Humana de la CEG.
- Se destacan el valor otorgado y el compromiso adquirido para impulsar acciones que aborden la dimensión psicosocial en los procesos de atención directa a niñas, niños y adolescentes migrantes y sus familias, como ha sido mencionado anteriormente, por ejemplo:
 - Los procesos de atención psicosocial definidos en los protocolos de actuación interinstitucional para la atención de esta población en la red de albergues Casa Nuestras Raíces y el específico para la atención y protección consulares.
- En los procesos de reintegración familiar y social, se observaron acciones orientadas a la nivelación educativa y la capacitación técnica. Estas están dirigidas a potenciar las habilidades y capacidades

de los jóvenes con miras a fomentar sus niveles de empleabilidad; con ello se esperaría reducir su riesgo de migrar de forma irregular así como fomentar emprendimientos juveniles para el autoempleo o el desarrollo comunitario

- Se incluyó la educación, un eje no considerado en la “Guía de identificación de buenas prácticas” del IIDH, debido al hallazgo de iniciativas que reconocen su valor fundamental para las niñas, niños y adolescentes. Así, se recogen experiencias como las becas de estudio y otros esfuerzos promovidos por CEIBA, INCEDES y Estrella de Mar.
- De manera especial, se reconoce un importante esfuerzo para fortalecer el empoderamiento de las mujeres mediante procesos educativos y capacitación técnica y el acompañamiento para facilitar su inserción laboral.
- Se identificó un abordaje institucional con intervención multinivel en los planos de los gobiernos central, departamental, municipal y local comunitario. Sin embargo, aún es insuficientemente consciente en su ejecutoria, lo cual implica un importante grado de dispersión. Al respecto vale la pena mencionar lo siguiente:
 - En la formulación o diseño de las intervenciones en educación, capacitación y emprendimientos económico-sociales, tanto del Gobierno como de organizaciones de la sociedad civil, no se contempla la coordinación intersectorial para complementar esfuerzos y optimizar resultados.
- También se observaron procesos colaborativos entre instituciones de los gobiernos central, municipal y local comunitario orientados a la descentralización, cuyos ejes prioritarios son el acompañamiento a la formulación de planes de desarrollo local y la ejecución de sus acciones, incluyendo las migraciones de niñas, niños y adolescentes.
- A pesar de los esfuerzos y logros de coordinación interinstitucional e intersectorial, se observó un importante desconocimiento al respecto, lo que limita las oportunidades para complementar acciones y alcanzar resultados sostenibles.
- La información oficial producida sobre los procesos de migración sigue siendo insuficiente, cuando no inexistente. En el caso de la migración de la población de interés, ese problema se acentúa.
- El contexto social y político vivido en Guatemala desde principios del 2015, aún sigue frenando alcances y resultados en la promoción y defensa de los Derechos Humanos de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados.
- En general, se identificaron diversas iniciativas de distintas instituciones y sectores para atender a niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados pero la información obtenida sobre sus impactos y coberturas poblacionales es limitada. Es posible que ello tenga que ver con insuficiencias

aún notables en su diseño de la perspectiva de derechos o en la falta de inclusión de procesos de rendición de cuentas. El fortalecimiento de estas dos dimensiones permitirá en el futuro una mejor valoración de las prácticas relevantes.

Literatura citada

Asociación Misioneros de San Carlos Scalabrinianos ; Pastoral de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal de Guatemala. **Actualización: diagnóstico nacional sobre la situación de NNA migrantes no acompañados, en el proceso migratorio, [en línea]**. Guatemala, las organizaciones, 2014, [citado 7/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: <http://www.movilidadhumana.com/wp-content/uploads/2014/08/revista-actualizacion-pmh.pdf>

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, [en línea]**. [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: UN. Doc. CRC/GC/2005/6, 1 de septiembre del 2005. párr. 21. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3886.pdf>

Corte IDH. **Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC 18/03 de 17 de septiembre del 2003. Serie A, número 18, [en línea]**. San José, Corte IDH, 2003, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf

Corte IDH. Derechos y garantías de niñas, niños y adolescentes en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2013 Serie A. No. 21, [en línea]. San José, Corte IDH, 2013, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_esp.pdf

Feuk, Rut ; Perrault, Nadine ; Delamónica, Enrique. **Infancia y migración internacional en América Latina y el Caribe, [en línea]**. En: Desafíos, No. 11. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe ; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2010, 12 p., [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: http://www.unicef.cl/web/wp-content/uploads/doc_wp/2010-900-Boletin%20Desafios%2011-WEB.pdf

Gobierno de Guatemala. **Acuerdo Gubernativo 146—2014. Acuerdo que crea con carácter temporal la Comisión para la Atención Integral de la Niñez y Adolescencia Migrante**. Guatemala, Diario de Centroamérica, 23 de abril de 2014.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. **Posición ante el plan de la alianza para la prosperidad del Triángulo Norte Centroamérica, [en línea]**. Guatemala, ICEFI, 2015, 11

p., [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: http://icefi.org/sites/default/files/posicion_ante_el_plan_de_la_alianza_para_la_prosperidad_del_triangulo_norte_ca_03-2015.pdf

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. **Contamos, sobre presupuesto 2016 y niñez, [en línea]**. Guatemala, ICEFI, 2016, 72 p., [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: http://icefi.org/sites/default/files/contamos_20.pdf

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales ; Oxfam Guatemala (2015). **La corrupción. Sus caminos, su impacto en la sociedad y una agenda para su eliminación, [en línea]**. Guatemala, ICEFI, 2015, 44 p., [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: http://icefi.org/sites/default/files/informe_icefi_-_corrupcion_0.pdf

Instituto de Protección Social y Cooperazione Internazionale Sud – Sud CISS ; Proyecto de Atención a Niñez Migrante en Guatemala. **Diagnóstico sobre la situación de la niñez y adolescencia migrante o en tránsito en Guatemala**. Guatemala, las organizaciones, 2014, 70 p.

Isacson, A. ; Meyer, M. ; Smith, H. **El control aumentado en la frontera sur de México : una actualización sobre la seguridad, la migración y el apoyo de EEUU, [en línea]**. Washington, D.C., WOLA, 2015, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: http://www.wola.org/files/WOLA_Control_aumentado_en_la_frontera_sur_de_Me%CC%81xico_Nov2015.pdf

López Robles, C. ; Rivera, A. **Aproximaciones de política migratoria para Guatemala, [en línea]**. Ciudad de Guatemala, Cara Parens, 2014, 22 p., [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: http://209.177.156.169/libreria_cm/archivos/pdf_915.pdf

Menkos Zeissig, Jonathan. **El trabajo como eje central del desarrollo y la democracia, [en línea]**. Guatemala, ICEFI, 2015, [citado 6/12/2016], formato htm. Disponible en internet: <http://icefi.org/blog/el-trabajo-como-eje-central-del-desarrollo-y-la-democracia>

Meyer, Maureen ; Boggs, Clay ; Córdova, Rodolfo. **Cambios recientes a lo largo de la frontera sur de México, [en línea]**. Washington, D.C., WOLA, 2014, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: http://www.wola.org/es/comentario/cambios_recientes_a_lo_largo_de_la_frontera_sur_de_mexico

Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala. **Memoria de labores 2015, [en línea]**. Guatemala, el Ministerio, 2015, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: http://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/20160209132356253Memoria%20Labores%202015_MINEX.pdf

Musalo, K. ; Ceriani, P. Eds. **Niñez y migración en Centro y Norte América: causas, políticas, prácticas y desafíos**. San Francisco, CA ; Buenos Aires, Center for Gender & Refugee Studies University of California Hastings College of the Law ; Programa Migración y Asilo del Centro

de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús, 2015, 543 p., [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/9927.pdf?view=1>

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. **Migración y Derechos Humanos. Mejoramiento de la gobernanza basada en los Derechos Humanos de la migración internacional.** Ginebra, ACNUDH, 2012.

Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos. **México ahora detiene más migrantes centroamericanos que los Estados Unidos. Comunicado de prensa, [en línea].** Washington, D.C., WOLA, 11 de junio de 2015, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: http://www.wola.org/es/noticias/mexico_ahora_detiene_mas_migrantes_centroamericanos_que_lo_estado_unidos

Palma Calderón, Silvia Irene ; Dardón Sosa, Juan Jacobo. **Develando a Isis, desarrollo basado en la expulsión de fuerza laboral: el caso de los países del Triángulo Norte de Centroamérica, [en línea].** En: Desarrollo. Prácticas y discursos emergentes. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana ; Instituto Pensar ; CLACSO, 2016, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20160309021832/Desarrollo_practicas.pdf

Palma Calderón, Silvia Irene ; Rivera, A. **Movilidad forzada: buscando la inclusión “al otro lado”, [en línea].** En: Guatemala ¿Un país de oportunidades para la juventud? Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011/2012. Guatemala: INDH/PNUD, 2012, pp. 189-202, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: http://desarrollohumano.org.gt/wp-content/uploads/2016/04/INDH_2011-2012_1.pdf

UNICEF ; Organización Internacional para las Migraciones. **Encuesta sobre remesas 2010, protección de la niñez y adolescencia.** Guatemala, las organizaciones, 2011.

Venet Rebiffé, Fabianne ; Palma Calderón, Irene. **Seguridad para los Migrantes: una agenda por construir.** Ciudad de México ; Ciudad de Guatemala, INEDIM ; INCEDES, 2011, 98 p.

Rietig, Victoria ; Domínguez Villegas, Rodrigo. **Stopping the revolving door. Reception and reintegration services for Central American deportees, [en línea].** Washington, D.C., Migration Policy Institute, Diciembre 2015, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: www.migrationpolicy.org

Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República de Guatemala (2016). **Memoria de labores 2015, [en línea].** Guatemala, SBS, 2015, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: <http://sbs.gob.gt/archivos/memoria2016.pdf>

U.S. Customs and Border Patrol. **Stats and Summaries, [en línea]**. Washington, D.C., U.S. Customs and Border Patrol, varios años, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: <https://www.cbp.gov/newsroom/media-resources/stats?title=Border+Patrol>

a. Páginas y portales web consultados

- Asociación Ak' Tenamit: www.aktenamit.org
- Asociación de Guatemaltecos Extraordinarios: www.guatemaltecosextraordinarios.org
- Asociación Estrella de Mar: www.estrella-impacto.org
- Asociación Grupo Ceiba: www.grupoceiba.net
- Centro Ecuménico de Integración Pastoral : www.ceipa-ac.org
- Comité Internacional de la Cruz Roja: www.icrc.org
- Congreso de la República de Guatemala: www.congreso.gob.gt
- Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala: www.connamigua.gob.gt
- Corte Interamericana de Derechos Humanos: www.corteidh.or.cr
- Cruz Roja Guatemalteca: www.cruzroja.gt
- Diario de Centro América: www.dca.gob.gt
- Dirección General de Migración de Guatemala: www.migracion.gob.gt
- Federación Guatemalteca de Escuelas Radiofónicas: www.fger.org
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia: www.unicef.org
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales: www.incefi.org
- Informe Nacional de Desarrollo Humano del PNUD: <http://desarrollohumano.org.gt/biblioteca/informes-nacionales/>
- Instituto Nacional de Estadística. Series históricas de datos e indicadores. <https://www.ine.gob.gt/index.php/estadisticas/tema-indicadores>

- Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo: www.incedes.org.gt
- Kids in Need of Defense: www.supportkind.org
- Migration Policy Institute: www.migrationpolicy.org.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala: www.minex.gob.gt
- Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos: www.wola.org
- Procuraduría General de la Nación de Guatemala: www.pgn.gob.gt
- Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República: www.sbs.gob.gt
- US Customs and Border Protection: www.cbp.gov



EL SALVADOR

*Gustavo Adolfo Gatica López**

* **Gustavo Adolfo Gatica López.** Guatemalteco residente en Costa Rica. Actualmente es investigador en régimen académico del Centro de Investigación en Cultura y Desarrollo (CICDE) de la Universidad Estatal a Distancia (UNED) de Costa Rica. Ha sido colaborador del IIDH en diversos trabajos y consultor de distintos organismos. Tiene una amplia experiencia en investigaciones sobre migraciones en Centroamérica, plasmadas en publicaciones académicas.

Resumen

En el presente capítulo se describe el contexto migratorio general de El Salvador poniendo especial énfasis en la migración de niñas, niños y adolescentes. Se reconoce que su proceso migratorio está relacionado con las dinámicas migratorias de las personas adultas, sin embargo, hay factores específicos que les motivan a migrar e incrementan su condición de vulnerabilidad. Asimismo, se presenta el resultado de la revisión de prácticas relevantes de promoción y defensa de sus Derechos Humanos. Finalmente se plantean algunos desafíos para mejorar su protección.

Palabras clave

Migración – Infancia y personas adolescentes migrantes sin compañía – Derechos humanos – Buenas prácticas – El Salvador

Introducción

Según los datos oficiales disponibles, la cantidad de niñas, niños y adolescentes salvadoreños que migran solos o en compañía de algún familiar no han disminuido en los últimos años (UNICEF, 2016, 2). Los principales países de destino son Estados Unidos y México. Si bien, la declaración de crisis humanitaria en junio de 2014 activó una serie de iniciativas de los gobiernos implicados, organizaciones de la sociedad civil y organismos multilaterales, su número no se redujo.

¿Por qué a pesar de los esfuerzos desplegados el fenómeno no parece haber disminuido? ¿Cuáles son los factores determinantes que siguen motivando -a pesar de los riesgos de la travesía- la migración de niñas, niños y adolescentes en El Salvador? Responderlas requiere de una revisión de los factores subyacentes, algunos de carácter estructural, otros vinculados a procesos que históricamente se han gestado al interior de la sociedad salvadoreña a lo largo de las últimas décadas. También implica una revisión de los acuerdos sobre la infancia y las personas adolescentes para ver si han ocupado -y ocupan- un lugar prioritario en las políticas públicas.

Para responder hay que situar el fenómeno en el marco de las dinámicas migratorias experimentadas por el país en los últimos años. En el Plan Quinquenal de Gobierno (2014-2019) (en adelante, Plan Quinquenal) se reconoce que El Salvador se ha convertido en un país con un modelo de desarrollo expulsor de su propia gente (2015, 179), lo cual nos lleva a interrogarnos acerca de si se quiere seguir profundizando este modelo o si, por el contrario, se buscarán otras rutas posibles que transformen las bases que lo han consolidado.

Por otra parte, si bien el país enfrenta grandes desafíos en la materia, también deben reconocerse algunos avances -aún insuficientes- para mejorar la protección y necesidades especiales de niñas, niños y adolescentes migrantes que salen del país o retornan a él. Algunas de estas acciones han sido desarrolladas por el Gobierno de la República y otras por organizaciones de la sociedad civil acompañadas por organismos de la cooperación. Este trabajo pretende dar cuenta de ellas empleando la noción de prácticas relevantes, con la que se hace referencia a experiencias guiadas por principios, enfoques, objetivos y procedimientos previamente deliberados, es decir consensuadas e intencionadas, con las que se propone lograr un impacto para modificar o transformar una realidad. Tales acciones son, además de sistemáticas, sostenibles, es decir, pueden perdurar aunque los actores que las impulsen, cambien. Las prácticas relevantes en Derechos Humanos tutelan eficazmente su cumplimiento para las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad que viven en contextos de amenaza, riesgo o empobrecimiento.

Asimismo, en el campo de las migraciones una práctica relevante tiene una serie de características, principios y enfoques efectivos en el cumplimiento de los Derechos Humanos de las niñas, niños y adolescentes. Un principio es una regla o acuerdo que orienta la acción del ser humano a partir de acuerdos o contratos establecidos en una sociedad. Un enfoque es un criterio que se aplica para valorar si una experiencia, proceso, proyecto o programa contribuye efectivamente a tal cumplimiento; nos da claridad respecto de ámbitos en los que se quiere lograr una modificación o cambio.

Las prácticas relevantes contienen “las tres erres”. *Repercusión*: es su potencial -o su efectividad probada- para fortalecer los derechos de las niñas, niños y adolescentes migrantes, aun cuando no hayan sido específicamente concebidas para ello. *Replicabilidad*, es la posibilidad de ser repetida o reproducida por otros actores en circunstancias parecidas y con resultados similares, como fue concebida o ejecutada inicialmente o modificada para optimizarla en otros contextos y realidades. *Reflexión*: se refiere a la necesidad de someterlas a una revisión crítica y reflexionar sobre sus efectos cuando se modifican las circunstancias; para ello, se requiere, además, de su evaluación y sistematización, además de la comunicación a los diferentes actores para propiciar un intercambio enriquecedor.

Las prácticas encontradas en El Salvador evidencian posibilidades de mejora, articulación entre sí, de forma que potencien sus alcances e impactos positivos en las vidas de las niñas, niños y adolescentes migrantes.

Metodología

La metodología utilizada para la elaboración del presente capítulo se desarrolló en las siguientes etapas

Recopilación y sistematización de fuentes bibliográficas. El punto de partida de la investigación ha sido la revisión bibliográfica y la sistematización de los principales hallazgos en publicaciones, investigaciones e informes recientes sobre la migración salvadoreña, con especial énfasis en la de los niños, niñas y adolescentes.

Realización de entrevistas semiestructuradas a profundidad. Se identificó un grupo de informantes clave en El Salvador. Se les envió una comunicación virtual y se efectuaron entrevistas presenciales. De esa forma, se obtuvieron puntos de vista y análisis específicos sobre la migración de infantes y adolescentes salvadoreños/as, asimismo, se identificaron algunas buenas prácticas que se abordarán en la segunda parte de este documento.

Elaboración del informe con base en la información bibliográfica recolectada, las entrevistas realizadas y las observaciones de la persona investigadora.

I. Contexto migratorio

Es común afirmar que la migración es un fenómeno que tiene diferentes causas y orígenes. Si bien hay sociedades en las que la pobreza, la inequidad o la desigual distribución de los activos son rasgos característicos, no son solamente estos los que configurarían un entorno expulsor de población migrante, aunque pueden incidir en ello. Hoy día, hay una multiplicidad de factores que con frecuencia se traslapan y crean las condiciones para que existan sociedades que se destaquen como expulsoras de población. Actualmente, en la región centroamericana, además de la pobreza, la desigualdad, las dificultades para insertarse a las estructuras sociolaborales o la existencia de un amplio sector informal, deben agregarse nuevos hechos y realidades que también se convierten en causas expulsoras de población.

Durante buena parte de la década de los setenta y ochenta del siglo pasado, los conflictos armados causaron el desplazamiento de una gran cantidad de personas que fueron forzadas a buscar refugio dentro y fuera de la región. Hoy día, la violencia asociada con la presencia y actividades de las maras, pandillas y redes de crimen organizado, se ha convertido en un factor de peso en la decisión de migrar. Pero también se pueden identificar los efectos del cambio climático que modifican paulatinamente la geografía productiva de la región limitando, por una parte, el acceso al agua para consumo humano y para la producción y, por la otra, transformando los ciclos productivos agrícolas, lo que impacta a una gran cantidad de familias dedicadas a la producción agrícola tradicional y ampliada. Por otra parte, en los últimos años se ha evidenciado que la orientación y expresiones lésbico gay, bisexual, transexual e intersexual (LGBTI) también son motivos de persecución no solamente para activistas, sino también para las personas que evidencian su orientación diversa.

Lo anterior no solo muestra brevemente -sin ánimo de detallar un escenario de suyo más complejo- que los factores asociados a la migración, son múltiples y con frecuencia suelen entrecruzarse. Empero, se reconoce que hay un conjunto de causas estructurales históricamente presentes en las sociedades de la región y, en particular, en la salvadoreña que operan como potentes motivos para la expulsión de personas.

En el Plan Quinquenal se señala al respecto que “en los países del triángulo norte centroamericano se ha conformado un círculo vicioso que se caracteriza porque una gran cantidad de la población vive en condiciones de pobreza y los índices de inseguridad alimentaria, desigualdad y violencia han incrementado” (2015, 54). Lo anterior confirma la existencia de factores que requieren de acuerdos acerca del tipo de sociedades que estamos construyendo y el presente y futuro al que se enfrentan, en general, las niñas, niños y adolescentes en el país.

En esta primera parte se hará un análisis del contexto migratorio salvadoreño partiendo de las tendencias y hechos generales que la caracterizan. En un segundo momento, se identificarán los factores asociados a la migración de niñas, niños y adolescentes.

A. De los viejos factores expulsores a motivos emergentes

La migración ha formado parte de la historia salvadoreña durante varias décadas y el destino principal el país es los Estados Unidos. En los últimos treinta años, se ha incrementado a tal punto que se estima que un 30% de sus habitantes ha salido del país, con lo cual se da lugar a la transnacionalización de la población, como la ha denominado el Plan Quinquenal (2015, 55), y ha hecho de El Salvador un país con un modelo de desarrollo expulsor de su propia gente (2015, 179).

Los estudios que identifican las causas de la expulsión de personas en países como El Salvador, Honduras y Guatemala, enfatizan en un conjunto de detonantes presentes durante mucho tiempo. Algunos son estructurales, otros en cambio tienen que ver con dinámicas propias de los procesos migratorios, pero también se identifican elementos emergentes que cobran fuerza día a día y que hace unas décadas eran menos comunes.

Entre los estructurales es común referirse, en primer lugar, a la pobreza, la inequidad social y la falta de acceso al empleo. En diversos estudios e informes se han señalado la pobreza y la precaria situación económica como condiciones relevantes en la explicación de las dinámicas migratorias regionales (Ley Cervantes y Peña Muñoz, 2016, 33; Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH-, 2015, 9, 63-64; Stinchcomb y Hershberg, 2014, 16; CIDH 2013, 37-38). Además de los estudios académicos, también en instrumentos de política pública, como el Plan Quinquenal, se reconoce que la migración ha sido una de las más eficaces estrategias de la población salvadoreña para afrontar la pobreza (2015, 56, 181).

Un segundo factor, asociado con las dinámicas propias de los procesos migratorios, es la reunificación familiar, el proceso por el cual las personas de un grupo familiar separadas forzosamente o por migración voluntaria, se reagrupan en un país distinto al de origen (OIM, 2006, 65). Si bien hay un derecho a la unidad familiar tutelado por distintos instrumentos internacionales (Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 16, inciso 3; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 17, entre otros), en la práctica, se observa una fuerte restricción a su ejercicio, dado que se supedita a las legislaciones migratorias de los países receptores y a las prácticas de control migratorio. En el caso salvadoreño, la reunificación familiar es una poderosa atracción hacia los Estados Unidos y al tratar de llegar allí se busca encarar otras problemáticas, como la necesidad de empleo en el país de destino o escapar de la violencia que afecta al país. Este factor está también presente en la migración de niñas, niños y adolescentes, como se verá más adelante.

Debido a las restricciones de ingreso a Estados Unidos y a las duras leyes migratorias, las familias que buscan su reunificación se ven constreñidas a recurrir a redes criminales de tráfico ilícito de migrantes que, en el marco del blindaje de las fronteras, no solo han aumentado los costos de traslado sino también los factores de riesgo de quienes transitan por México. La presencia desde hace más de una década de redes criminales vinculadas al narcotráfico, los secuestros, extorsiones y asesinatos hacen más dramático y peligroso este itinerario (WOLA, 2015, 18-20; CIDH, 2013, 52-66; Amnistía Internacional, 2010, 11-15;).

Un tercer factor estructural es la violencia. En el Plan Quinquenal se menciona que en los últimos 25 años la violencia y la inseguridad son unas de las principales causas de las migraciones (2015, 56, 181). En tiempos de *posconflicto*, es una moneda de curso frecuente. La Mesa de Sociedad Civil contra el Desplazamiento Forzado por Violencia y Crimen Organizado (en adelante, la Mesa de Sociedad Civil) lo afirma en términos de que “El Salvador se mantiene a la cabeza de los países más violentos del mundo, con la cifra más alta de homicidios en los 24 años de posguerra civil” (2016, 4)¹. Este fenómeno no solo se expresa en la cantidad de vidas que cobra, sino también en los costos de seguridad para la sociedad, que podrían superar el 10% del producto interno bruto (Plan Quinquenal, 69).

En el informe de la Mesa se considera la violencia como un factor estructural en tanto las expresiones con las que se despliega tienen múltiples y profundas raíces que deben rastrearse en la desigualdad, como rasgo definitorio de la sociedad, las formas de apropiación de los medios de producción; las dinámicas de relación, socialización y resolución de conflictos; y, la incapacidad para construir acuerdos y arreglos sociales, comunitarios y familiares pacíficos. Las formas de violencia que hoy día se observan

¹ El 16 de septiembre del 2014, el periódico salvadoreño La Prensa Gráfica publicó los resultados de un estudio propio sobre las expectativas de migración. De las 1200 personas encuestadas, el 43,4% afirmó que le gustaría irse a vivir a otro país. El 30% de las personas que expresaron esa intención, indicaron que la inseguridad sería la principal razón, seguida de las motivaciones económicas, expresadas por un 24%. Un dato preocupante del estudio fue que a la pregunta sobre si valía la pena que los niños y niñas viajaran solos sin la compañía de una persona adulta de confianza, un 17% afirmó que sí. La nota completa puede leerse en la siguiente dirección: <http://www.laprensagrafica.com/2014/09/16/la-mitad-de-la-gente-se-quiere-ir>

en El Salvador no son solamente responsabilidad de sus autores inmediatos, también hay una cuota de responsabilidad del Estado y del sector privado.

A los elementos descritos se agregan otros emergentes, entre estos, el cambio climático que está afectando con mucha intensidad a regiones donde la agricultura es la actividad principal. En su informe “Derechos Humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México”, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló algunos de sus efectos sobre la migración. Entre estos citó: “a) el aumento en la intensidad de los periodos de sequías, b) la mayor degradación del suelo, c) el incremento de fenómenos como huracanes, tormentas, ciclones tropicales y de precipitaciones lluviosas e inundaciones, d) la deforestación, e) la escasez de agua y f) el aumento del nivel del mar” (CIDH, 2013, 40).

También están cobrando relevancia la intolerancia y persecución contra la población LGBTI, que da lugar a que muchas personas deban salir a buscar protección fuera de El Salvador.

El desplazamiento de los niños, niñas y adolescentes salvadoreños tiene como causas algunos de los elementos descritos. A estos se agregan factores específicos que, en razón de su condición, les afectan directamente y con más intensidad.

B. Niñas, niños y adolescentes salvadoreños: entre la exclusión y la adversidad

En El Salvador, las niñas, niños y adolescentes con frecuencia viven en entornos entornos hostiles que limitan sus posibilidades de desarrollo integral. UNICEF ha señalado tres problemas estructurales que limitan el adecuado cumplimiento de sus derechos. El primero “es la dinámica de exclusión económica y social, que se expresa en la historia económica” del país. Esta se muestra en la existencia de “una proporción importante de la población en condiciones de pobreza (...) Los ingresos desiguales, la falta de oportunidades para obtener un empleo, para acceder a servicios de educación y salud de calidad, así como la persistente violencia (...) Esto pone en riesgo el bienestar de la población y, en especial, de los más vulnerables: niñas, niños y adolescentes” (2015, 45).

El segundo problema estructural es “la cultura autoritaria y de violencia que ha vivido el país a lo largo de su historia”. La represión y la naturalización de la violencia son dos aspectos que han estado presentes en la vida de la población salvadoreña. “La represión social también ha fragmentado la sociedad, ha debilitado los tejidos que fortalecen la participación y explica, en parte, que la implicación de la población en temas de interés comunitario o social como la protección de la niñez y adolescencia sea bastante baja en la actualidad” (2015, 45). Las formas en las que se ejerce la violencia contra las niñas, niños y adolescentes expresan la hostilidad de una sociedad enferma. De 2005 a 2012, fueron

asesinados 2998 niños, niñas y adolescentes con lujo de violencia (Gatica, 2016, 109). Ello representó aproximadamente un 10% de los homicidios cometidos en el país.

Un tercer elemento estructural señalado por UNICEF es la debilidad del Estado para construir un proyecto de nación incluyente que no solo se manifiesta en la imposibilidad de alcanzar acuerdos sociales, sino también en una endeble inversión en “áreas como salud, educación, vivienda y seguridad ciudadana, que son servicios de los que depende para su subsistencia una amplia mayoría de la población” (2015, 46). Lo anterior se confirma en el actual Plan Quinquenal: “la inversión pública todavía es relativamente baja en educación, lo cual limita, por ejemplo, la infraestructura educativa disponible” (2015, 69). Este es un aspecto especialmente sensible, si se toma en cuenta que en El Salvador más de un tercio de la población se ubica en el rango de edades de 0 a 17 años (UNICEF, 2015. 29).

Resumiendo, el entorno de la infancia y los adolescentes en el país no parece fácil. Entre los problemas crónicos y estructurales de El Salvador que minan las posibilidades de asegurarles las condiciones objetivas para su pleno desarrollo integral, se cuentan la exclusión económica y social, una cultura en la que la violencia está sobrerrepresentada y las limitaciones estatales para proveer una inversión pública sólida y vigorosa.

A la problemática descrita, se suma la migración como una opción arraigada en el país y, junto con la necesidad de la reunificación familiar, estimulan constantemente la salida de niñas, niños y adolescentes. En el Plan Quinquenal 2014-2019 se consigna la reciente aceleración del fenómeno en el país en términos de “una preocupación particular para el Gobierno de El Salvador es la emigración ilegal de niñas y niños, muchos de los cuales viajan sin acompañantes, por lo que son altamente vulnerables a convertirse en víctimas del crimen organizado y sufrir violaciones de sus Derechos Humanos” (2015, 55).

En tal sentido, ¿qué factores están empujando a las niñas, niños y adolescentes a abandonar El Salvador?

C. Factores críticos asociados a la migración de la infancia y personas adolescentes

En este capítulo hemos afirmado que la migración es una realidad multicausal. En el caso de la población infantil y adolescente hay factores específicos que actúan como potentes catalizadores en estos procesos, de ellos se revisarán tres: la pobreza, la reunificación familiar y la violencia.

1. La pobreza

De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en El Salvador cuatro de cada diez jóvenes son pobres (2015, 25) y la mayoría se concentra en el área urbana, donde se ubican seis de cada diez, con una tendencia a más afectación a las mujeres (feminización de la pobreza). Esta condición no solo expresa la insuficiencia de ingresos o un conjunto de necesidades básicas que no son satisfechas; en lo concreto, se manifiesta en la imposibilidad de contar con los medios, por ejemplo, para incorporarse al sistema educativo. El informe del PNUD indica que el tiempo promedio de escolaridad de los jóvenes pobres es de siete años, en contraste con los diez de los no pobres, un dato que ilustra el escaso capital con que aquellos cuentan para ingresar al mercado de trabajo y las limitaciones del Estado para garantizarles progresivamente el derecho a la educación.

Según la Política Nacional de Niñez y Adolescencia de El Salvador, el entorno de pobreza es una situación común para las personas comprendidas entre los 0 y 18 años (2013, 38). Esta es identificada como una variable dependiente de la inequitativa distribución de la riqueza en el país², y que afecta con severidad a los niños, niñas y adolescentes.

UNICEF (2015 y 2014) y el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI, 2013) señalan que la inversión pública social destinada a la infancia y adolescentes en El Salvador es realmente baja en comparación con los demás países centroamericanos. Entre 2007 y 2011 la inversión directa e indirecta en este grupo poblacional, como porcentaje del PIB, fue la siguiente: Costa Rica ,8,3%; El Salvador, 4,3%; Guatemala, 4%; Honduras, 8,5%; y Nicaragua, 5,9% (ICEFI, 2013, 26). En 2015 UNICEF reportó un leve incremento en El Salvador, a 4,5% del PIB (2015, 32), que aún es insuficiente para asegurarles mejores condiciones.

En tal sentido, UNICEF ha llamado la atención acerca de las condiciones socioeconómicas de las familias. Estas, dice,

[S]on fundamentales en el análisis de las causas estructurales de las vulneraciones del derecho a la supervivencia de niñas, niños y adolescentes... No solamente es la pobreza monetaria, que tiene un impacto directo en la alimentación del grupo familiar, sino también el nivel educativo, la calidad de la educación a la que acceden y los servicios básicos que puede obtener para su vivienda (2014, 73).

Esta línea de análisis ha sido recogida en la Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia:

[L]a precariedad económica familiar, parece 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

2 Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia. *Estado de situación de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador*. CONNA. San Salvador, El Salvador. (2013, 35).

la educación, a la recreación y sano esparcimiento, sino otros derechos y principios que favorecen el pleno desarrollo de nuestra niñez (2013, 43, 57).

La existencia de altos niveles de pobreza en la sociedad salvadoreña -que afectan con severidad a la población de interés de este estudio- demanda acuerdos y arreglos colectivos para disminuir no solo la pobreza, sino también las brechas existentes entre los distintos grupos sociales.

2. Reunificación familiar

La experiencia migratoria con frecuencia es acompañada de rupturas familiares y comunitarias que reclaman el derecho a la unidad familiar; de allí que esta sea determinante en las migraciones de niñas, niños y adolescentes salvadoreños. La Mesa de Sociedad Civil lo identifica como el tercer factor en importancia y uno de los motivos para salir expresado por las personas deportadas.

Ramos (2015) distingue los motivos para migrar de las personas adultas y los de las niñas, niños y adolescentes. En el caso de las primeras, el desempleo, los bajos salarios y la falta de oportunidades superan a la reunificación familiar; en la población de interés, aproximadamente la mitad indica que esta es su motivación para irse (2015, 31). En las conclusiones de su trabajo, la autora expresa que “la mayoría de mujeres, niñas, niños y adolescentes entrevistados, salieron del país obligados por las situaciones de violencia generadas por los grupos de mara” (2015, 68). Lo anterior puede sugerir que si bien la reunificación familiar es una motivación por la que se abandona el país, la razón subyacente pudo ser la amenaza de violencia en la comunidad de origen.

3. La violencia generalizada

La violencia es un factor que cobra una importancia creciente en el conjunto de motivaciones para migrar. Su multidimensionalidad y las distintas escalas y niveles en los que se expresa (nacional, comunitaria, familiar) muestran cómo, lejos de ser un fenómeno coyuntural, se despliega en sus rasgos básicos como un hecho que se está arraigando cada vez más en la sociedad salvadoreña. La exposición temprana a la violencia de las niñas, niños y adolescentes tiene repercusiones en sus procesos de aprendizaje y socialización favoreciendo “patrones de comportamientos violentos” (Movimiento Mundial por la Infancia, 2012, 24; UNICEF, 2014b, 20-21).

De acuerdo con la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, los entornos de violencia y las situaciones de pobreza y precariedad económica en la familia pueden “generar un ambiente familiar en muchas ocasiones difícil, donde el maltrato físico y humillante puede constituirse en un factor que dificulta la realización de los derechos de las niñas y los niños en el seno familiar (2013, 44).

La violencia ejercida contra la infancia y personas adolescentes, así como las que se observan en los entornos familiar y comunitario en los que viven, está siendo identificada como una condicionante de peso en la decisión de migrar. En una investigación del ACNUR (2015) para determinar por qué las niñas, niños y adolescentes de Centroamérica y México están abandonando sus países se reporta que una cuarta parte de los entrevistados (104) eran de nacionalidad salvadoreña y “no menos del 72% de los niños entrevistados fueron desplazados por la fuerza y tienen necesidad actual o potencial de protección internacional” (2015, 6). Se concluye que “dada la alta tasa de niños que han expresado necesidades actuales o potenciales de protección, todos los niños no acompañados y separados de estos cuatro países deben ser evaluados sobre la base de las necesidades de protección internacional” (2015, 6).

Según este estudio se confirmó que al menos el 72% de los infantes y adolescentes salvadoreños entrevistados migraron por factores asociados a la violencia y, al menos el 80% de ellos, albergaba la expectativa de reunirse con un familiar (2015, 86). Por su parte, *Human Rights Watch* (2016, 18, 20), también confirma que la reunificación familiar incide poderosamente en la migración de niñas, niños y adolescentes.

Por su parte, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador (PDDH) informó que “el 10,9% de las víctimas totales durante 2015 fueron niños y niñas entre 0 y 17 años, reportándose un total de 632 casos que representan el aumento de 201 hechos violentos en relación a 2014” (2016, 12). Este dato se plasma en el informe del Registro sobre el Desplazamiento Forzado en el país.

En la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia con base en datos del Instituto de Medicina Legal se “reporta que entre los años 2010-2012 los casos relacionados con violencia sexual (violaciones y otras agresiones sexuales) alcanzaron un total de 7371, siendo las principales víctimas, niñas y adolescentes entre los 10 y 14 años” (2013, 45). Para los años 2007- 2012, la cantidad de homicidios que se cometieron contra niñas, niños y adolescentes en el país alcanzó la dramática cifra de 2298 (Gatica, 2016, 109). Lo anterior se confirma con claridad en el informe de la Mesa de Sociedad Civil: “la violencia generalizada es cada vez más referida como causa principal de migración forzada por parte de salvadoreños deportados y retornados principalmente de Estados Unidos y México” (2016, 5).

La Mesa de Sociedad Civil (2016) informó que “en el período agosto 2014 a diciembre 2015 la atención por parte de 7 de sus organizaciones integrantes de 146 casos que involucraron a 97 niños y niñas menores de 12 años y 141 adolescentes” (2016, 22). Según esta entidad, la ausencia de atención, asistencia y protección efectivas por parte del Estado salvadoreño desplaza forzosamente a esta población para buscarlas en otros países, especialmente en Estados Unidos. El informe sobre la situación de la infancia en El Salvador, publicado por UNICEF (2014), también identifica la violencia como un factor asociado a la migración (2014, 106).

La violencia, a su vez, incide en el goce del derecho a la educación. Por ejemplo, según la Mesa de Sociedad Civil, en el 2014 la delincuencia fue la razón declarada por 13 402 estudiantes de primer grado a bachillerato para abandonar la escuela (2016, 19). Reynolds (2015) indica que en el acompañamiento a niñas, niños y adolescentes desplazados las organizaciones de la sociedad civil han documentado que “ni uno de los niños desplazados, asistió a la escuela” (2015, 10).

La violencia no solo da lugar a migraciones internacionales, también a desplazamiento interno; así, de agosto de 2014 a diciembre de 2015, la población en estudio representó el 31% del total de los casos de personas desplazadas acompañadas por las organizaciones que integran la Mesa de la Sociedad Civil, es decir que aproximadamente una de cada tres era menor de 18 años.

La violencia también surgió como un desafío en el proceso de diagnóstico para la elaboración de la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia (2013):

[L]as muertes violentas, los suicidios, lesiones, maltratos, abuso y explotación sexual en niñas, niños y adolescentes son una realidad alarmante. Esto requiere de la definición de una estrategia nacional orientada a la prevención y atención de la violencia que actúe sobre los factores de riesgo y evidenciados en el proceso de consulta nacional, relacionados con las condiciones de pobreza y desigualdad, limitaciones en servicios básicos, desintegración familiar agravada por la migración de algunos padres a Estados Unidos, el consumo de drogas y el alcohol, entre otros (2013, 67).

A su vez, la Mesa de Sociedad Civil ha señalado que si bien la violencia e inseguridad son los motivos para migrar comúnmente expresados por las personas que retornan a El Salvador, esta no es una pregunta que se formule a las niñas, niños y adolescentes que regresan junto con sus padres. Acerca de las estrategias de intervención y acompañamiento a la población de interés “tampoco se realiza una entrevista a profundidad que permitiera identificar si dentro de la causa de reunificación familiar mencionada por los encuestados se encuentran también elementos vinculados con la violencia generalizada (Mesa de Sociedad Civil contra Desplazamiento Forzado por Violencia y Crimen Organizado, 2016, 9).

Recuadro 1

El drama del desplazamiento forzado interno en El Salvador

Las niñas, niños y adolescentes de las zonas de riesgo del área metropolitana de San Salvador sufren múltiples violaciones a sus Derechos Humanos debido a las amenazas y actuaciones de los actores armados no estatales, generalmente miembros de las pandillas, que ejercen un control extendido en todos los ámbitos de su vida. Aquellos que han presenciado que sus padres, madres u otros familiares frecuentemente sufren injerencias o amenazas a su integridad física o su vida, enfrentan la desintegración familiar, la afectación a la vida privada y familiar y a su propia integridad física emocional. Niñas, niños y adolescentes también son víctimas directas de hostigamiento y amenazas concretas y explícitas contra su vida por parte de los actores criminales; esto afecta sus derechos a la seguridad, integridad física y la vida. En ambos casos, solos, con sus familias o algunos de sus familiares, se han visto obligados a desplazarse a otras zonas de la ciudad de San Salvador o del país. El desplazamiento forzado ha implicado el abandono de sus viviendas, entornos familiares y sociales, la interrupción de su educación y formación y la exposición a una situación de vulnerabilidad acentuada en los ámbitos social y económico.

(Mesa de Sociedad Civil contra el Desplazamiento Forzado por Violencia y Crimen Organizado, 2016, p. 31).

En perspectiva, tras el recuento de los factores que están determinando la migración de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador, se pueden inferir lo siguiente:

- La presencia de factores estructurales como la pobreza, la inequidad económica y social y el incremento de la violencia son potentes detonantes de la expulsión del país, tanto de personas adultas como de niñas, niños y adolescentes. La reunificación familiar es también una razón de la decisión de migrar.
- A pesar de identificarse los factores anteriores, debe señalarse que no es posible analizar cada uno de ellos de forma autónoma, sino en su relación e interdependencia en tanto se condicionan e influyen recíprocamente. Una niña, niño o adolescente puede migrar buscando la reunificación familiar, pero su decisión pudo ser condicionada por la violencia.
- Paralelamente, el Estado salvadoreño posee una estructura institucional y recursos financieros limitados para garantizar el desarrollo pleno e integral de su población infantil y adolescente, como se demuestra con los datos sobre la inversión pública social dirigida a esta. Esto demanda con urgencia la formulación de acuerdos sociales respecto de lo que el país quiere para las niñas, niños y adolescentes en el presente y futuro inmediato. Una pregunta que debe responderse es ¿qué deben hacer el Estado y el sector privado para garantizar un entorno que respete los Derechos Humanos de esta población, al tiempo que garantice su pleno desarrollo?

4. ¿Cuántas niñas, niños y adolescentes salvadoreños están migrando?

Determinar la cantidad exacta de personas y, de forma específica, de niñas, niños y adolescentes migrantes no es fácil, dado que se carece de estadísticas oficiales de las salidas por puntos habilitados o irregulares. Habitualmente quienes salen a través de puestos oficiales, no informan a las autoridades acerca de sus expectativas de no regresar, lo que hace que el cálculo de la cantidad probable de personas menores de edad que migran con o sin compañía, se haga a partir de distintas fuentes.

Según el *U.S. Custom and Border Protection* de los Estados Unidos, entre 2009 y 2016 (con corte al mes de julio), fueron aprehendidos 53 965 niñas, niños y adolescentes migrantes salvadoreños no acompañados. Si en 2009 fueron 1221 y en 2016, 14 343 ³, según datos preliminares, quiere decir que en un corto período la cantidad se multiplicó por diez. En la región, las aprehensiones por nacionalidad de la población en estudio son lideradas por México y Guatemala, países que, como es conocido, tienen una población más grande que la de El Salvador.

Los datos de la Secretaría de Gobernación de México (SEGOB), también muestran un incremento de la cantidad de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados de distintas nacionalidades presentados ante la autoridad migratoria (es decir que fueron aprehendidos). Estos pasaron de 2312 en 2010 a 20 368 en 2015 ⁴, para un total de 45 097, de los cuales 8830 eran de nacionalidad salvadoreña, lo que corresponde a un 19,58%.

Tanto los datos del *U.S. Custom and Border Protection* como los de la SEGOB evidencian el incremento en las aprehensiones de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, lo que puede ser un indicador de que, a pesar de las campañas y acciones para desestimular su migración, esta no se detiene y lejos de disminuir, más bien se incrementa.

II. Prácticas y acciones relevantes identificadas en El Salvador

En el presente apartado se describen algunas prácticas relevantes que contribuyen a la protección de los Derechos Humanos de las niñas, niños y adolescentes migrantes en El Salvador. Algunas de estas se encuentran en leyes, otras en políticas públicas y, aunque no hayan sido deliberadamente concebidas para ello, tienen un impacto favorable en la tutela de los derechos de esta población.

³ Los datos pueden consultarse en la siguiente dirección: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children/fy-2016>

⁴ Los datos pueden consultarse en la siguiente dirección: http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Series_Historicas

A. Prácticas identificadas en el marco jurídico salvadoreño

1. Constitución Política de la República

El texto constitucional reconoce a la persona humana como el origen y fin de la actividad del Estado que está organizado para la consecución de la justicia, la seguridad jurídica y el bien común (artículo 1). En su artículo 2 se garantiza el derecho de toda persona, incluyendo niñas, niños y adolescentes, a la vida, la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad y a la propiedad. Con ello, se tutela prioritariamente el derecho a la vida y a los medios de vida objetivos para asegurar el desarrollo integral y una existencia de calidad.

La Carta Magna aborda en su Título 1, Capítulo 2, de los Derechos Sociales, Sección Primera de la Familia, artículos 32 a 36, los principios básicos relativos la legislación atinente a la familia y la niñez. En específico, los artículos 34 y 35 garantizan un conjunto de derechos fundamentales a las niñas, niños y adolescentes, a saber:

Artículo 34. Todo menor tiene derecho a vivir en condiciones familiares y ambientales que le permitan su desarrollo integral, para lo cual tendrá la protección del Estado. La ley determinará los deberes del Estado y creará las instituciones para la protección de la maternidad y de la infancia.

Artículo 35. El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores, y garantizará el derecho de éstos a la educación y a la asistencia.

Si bien se garantiza el derecho de las niñas, niños y adolescentes a vivir en condiciones que aseguren su desarrollo integral, la redacción del texto constitucional corresponde al paradigma del modelo tutelar que los considera como personas incompletas o “menores” que deben ser protegidos por el Estado (Cfr. Constitución Política, artículo 38, inciso 10). La Convención sobre los Derechos del Niño ha reforzado el paradigma de protección integral que integra valores y principios que reconocen que son individuos con derecho al pleno desarrollo físico, mental y social. Esta visión está presente en la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, de abril de 2010, y en la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia, de 2013.

2. Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA)

La Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (en adelante LEPINA) fue aprobada el 26 de marzo de 2009 y entró en vigor el 16 de abril de 2010. Esta Ley provee de un marco conceptual con carácter vinculante para la ejecución de las acciones y estrategias que permitan asegurar el cumplimiento pleno de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador.

Los contenidos de la LEPINA se estructuran en tres grandes partes. El Libro I abarca el conjunto de derechos y deberes; el II, el Sistema Nacional de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia; y, el III, la administración de justicia. Asimismo, se reconocen cuatro ejes de derechos: supervivencia y crecimiento integral, protección, desarrollo y participación.

En el artículo 1 de la LEPINA se explicita su finalidad y, de una forma amplia, se incluye a todas las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en el país, sin distingo de nacionalidad:

[T]iene por finalidad garantizar el ejercicio y disfrute pleno de los derechos y facilitar el cumplimiento de los deberes de toda niña, niño y adolescente en El Salvador, contenidos en la presente Ley, independientemente de su nacionalidad, para cuyo efecto se crea un Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia con la participación de la familia, el Estado y la sociedad, fundamentado en la Constitución de la República y en los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos vigentes en El Salvador, especialmente en la Convención sobre los Derechos del Niño.

Con la forma y alcances del artículo, se aspira a garantizar el pleno goce de los derechos, al tiempo que se plasma el espíritu de los principios de igualdad y no discriminación en términos de la nacionalidad, lo que también se explicita en el artículo 6 de la Ley.

En la LEPINA se define que una persona es niña o niño desde su concepción hasta los doce años de edad y adolescente de los doce hasta los dieciocho (artículo 3). Asimismo, se les reconoce como sujetos plenos de derechos (artículo 5).

Los principios rectores de la LEPINA son:

- El rol primario y fundamental de la familia. Desarrollado en el artículo 9, reconoce que la familia es la base fundamental de la sociedad y el medio natural para garantizar la protección integral de las niñas, niños y adolescentes.
- El ejercicio progresivo de facultades en términos de que las niñas, niños y adolescentes ejercerán progresivamente sus derechos y garantías reconocidos tomando en consideración su desarrollo evolutivo (artículo 10).
- Igualdad, no discriminación y equidad. Garantiza que todas las niñas, niños y adolescentes son iguales ante la Ley. Por tal motivo, no podrá justificarse ninguna distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en criterios tales como sexo, raza, color, edad, idioma, religión, culto, opinión, filiación, origen nacional, étnico o social, posición económica, necesidades especiales, discapacidad física o mental, nacimiento o cualquier otra condición (artículo 11).
- El interés superior de las niñas, niños y adolescentes es de obligatorio cumplimiento en la interpretación, aplicación e integración de toda norma, la toma de decisiones judiciales y

administrativas así como en la implementación y evaluación de las políticas públicas con miras a asegurar su desarrollo integral y el disfrute de sus derechos y garantías (artículo 12).

- La corresponsabilidad en la garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes por parte de la familia, el Estado y la sociedad (artículo 13).
- La prioridad absoluta de la obligación del Estado de garantizar todos los derechos de la infancia y los adolescentes mediante su consideración preferente en las políticas públicas, la asignación de recursos, el acceso a los servicios públicos, la prestación de auxilio y atención en situaciones de vulnerabilidad y en cualquier otro tipo de atención que requieran (artículo 14).
- Finalmente, respecto de la naturaleza de los derechos y garantías, la LEPINA afirma que todos los derechos de las niñas, niños y adolescentes contenidos en su texto y los reconocidos en la Constitución de la República y los tratados internacionales vigentes en la materia son irrenunciables, inalienables, indelegables, intransigibles, indivisibles e interdependientes (artículo 15).

Por otra parte, en el artículo referido a la protección respecto de la trata de personas se indica lo siguiente:

En el marco del desarrollo de las políticas públicas de la niñez y adolescencia el Estado deberá establecer y desarrollar acciones y medidas que permitan: la atención y protección de las niñas, niños y adolescentes migrantes y el desarrollo de planes de cooperación internacional para el retorno de personas (artículo 41).

Un aspecto de la mayor importancia es la creación de un Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, definido como “el conjunto coordinado de órganos, entidades o instituciones, públicas y privadas, cuyas políticas, planes y programas tienen como objetivo primordial garantizar el pleno goce de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador” (artículo 103).

El Sistema está integrado por las siguientes instituciones: el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, los Comités Locales de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia, las Juntas de Protección de la Niñez y la Adolescencia, las Asociaciones de Promoción y Asistencia, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia, 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 (artículo 103). Su composición permite la participación de distintos actores del sector público, así como de actores locales por medio de los Comités Locales.

Finalmente, debe señalarse que la LEPINA crea el marco para la elaboración de la política nacional de protección integral a la infancia y personas adolescentes, conceptualizada como “el conjunto sistemático de objetivos y directrices de naturaleza pública cuya finalidad es garantizar el pleno goce de los derechos de las niñas, niños y adolescentes” (artículo 109). En esta política se deben establecer las directrices para la acción y coordinación de todos los integrantes del Sistema Nacional de Protección,

orientando las actuaciones estatales y privadas con vinculación a la garantía de los derechos de la infancia y los adolescentes.

3. Ley General de Migración (Decreto 2772 de 1958)

Esta Ley, aún vigente y de larga data, está dirigida a fortalecer el control migratorio (artículo 1). Fue elaborada en un contexto en el cual la emigración salvadoreña no tenía la magnitud, características y complejidades actuales.

Las referencias a niños, niñas o adolescentes migrantes en El Salvador son indirectas. Valga mencionar como ejemplo que al establecerse los requisitos para solicitar permiso de residencia definitiva, el artículo 38 exime “a los menores de veintiún años” siempre que estén acompañados de sus padres o tutores. Asimismo, se establece que todos los hijos e hijas de las personas residentes temporales o definitivos menores de veintiún años deben registrarse ante la Dirección General de Migración (artículo 48).

Acerca de la emigración, el artículo 50, indica que las personas que pretendan emigrar o salir temporalmente del país debe identificarse ante las autoridades de migración. Si quien emigra “no es mayor de edad”, deben “ir acompañados de quienes ejerzan sobre ellos el cuidado personal, tutela o curatela en su caso, o acreditar el permiso concedido al efecto, por dichas personas” (artículo 50, inciso b).

La Ley citada fue elaborada en un contexto en el que los principios de Derechos Humanos empezaban a desarrollarse, por ello es evidente que la ausencia de un marco referido a estos principios dirigiera la atención estatal al control de las entradas a El Salvador.

La Ley de Migración vigente forma parte de la política migratoria de un Estado, que, de acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “está constituida por todo acto, medida u omisión institucional (leyes, decretos, resoluciones, directrices, actos administrativos, etc.) que versa sobre la entrada, salida o permanencia de población nacional o extranjera dentro de su territorio”⁵. Si bien la Corte IDH reconoce que, en el ejercicio de su facultad de fijar políticas migratorias, los Estados pueden establecer dichos mecanismos, estos deben “ser compatibles con las normas de protección de los Derechos Humanos establecidas en la Convención Americana”⁶.

5 Corte IDH. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión consultiva OC-18/2003 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 163.

6 Corte IDH. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión consultiva OC-18/2003 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 163.

4. Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia (Decreto 655)

Esta Ley tiene como propósito “desarrollar los principios constitucionales rectores garantes de los derechos de la persona migrante salvadoreña y su familia” (artículo 1). El artículo 2 contiene los principios bajo los que se rige; se incluyen el respeto irrestricto a los Derechos Humanos (inciso a); no discriminación (inciso b); protección extraterritorial (inciso c); protección especial a grupos en condiciones vulnerables, entre ellos, la infancia y las personas adolescentes (inciso d); y, el interés superior del niño (inciso e).

Mediante esta Ley se crea el Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia (CONMIGRANTES), que define en los siguientes términos

[U]n organismo interinstitucional con la participación de la sociedad civil y los migrantes, institución de derecho público, sin fines de lucro, de carácter autónomo, descentralizado, con el fin de elaborar, proponer, canalizar, verificar el cumplimiento de la política integral de protección y aquellas políticas relacionadas a los vínculos entre migración y desarrollo. Asimismo, será un ente de coordinación interinstitucional e intersectorial del Estado y los migrantes salvadoreños (artículo 6).

En la Ley se contempla la participación de las personas migrantes y las organizaciones de la sociedad civil que, con frecuencia, impulsan procesos de acompañamiento cercanos y permanentes a esas poblaciones, con lo cual tienen una enorme capacidad de identificar sus necesidades de protección especial.

Al definirse la composición del CONMIGRANTE, se incluye a representantes de dos niveles gubernamentales: central, los ministerios; y, local, la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador; esta tiene la limitación de ser una asociación privada. Por otra parte, se integra a tres representantes de las asociaciones de personas salvadoreñas radicadas en el exterior, un(a) representante de la sociedad civil, representantes de la universidad pública y las privadas y un(a) representante de la pequeña y mediana empresa (artículo 12).

Finalmente, se crea el marco para la elaboración de un plan estratégico para la protección y desarrollo de la persona migrante salvadoreña y su familia, con un enfoque de Derechos Humanos (artículo 26). Asimismo, define las condiciones para el establecimiento de un programa de asistencia y protección humanitaria (artículo 27). Si bien no se explicita que estos deban abocarse a la protección de la infancia y adolescentes migrantes, al dirigirlo a población en condición de vulnerabilidad, implícitamente se incluye a este grupo etario.

5. Proyecto de ley especial de migración y extranjería

Durante el segundo semestre de 2016 fue presentado a la Asamblea Legislativa el proyecto de ley especial de migración y extranjería, que tiene como objeto “desarrollar los derechos relativos a la movilidad de las personas nacionales y extranjeras; la nacionalización, naturalización, permanencia y actividad de las personas extranjeras migrantes, independientemente de su condición migratoria y la expedición de documentos de viaje...” (Exposición de motivos, 2016, 2; artículo 1).

En el artículo 7 del proyecto se recogen los principios que regirán la ley. Para los intereses de este documento se resaltan los siguientes: 1) dignidad humana, 3) igualdad, 4) unidad familiar y reunificación, 5) interés superior de la niña, niño y adolescente, 6) integración, y 8) no devolución.

En el proyecto de ley se dispone la creación del Consejo Consultivo de Migración y Extranjería (artículo 9) y la participación permanente de tres consejos nacionales: de niñez y adolescencia, contra la trata de personas y para la protección y desarrollo de la persona migrante y su familia (artículo 10). Sin embargo, una limitación es que no señala de forma explícita la participación de organizaciones de la sociedad civil que trabajen con personas migrantes o refugiadas.

Por otra parte, el proyecto crea las figuras de los Oficiales De Protección Migratoria y de Niñez y Adolescencia (artículos 26 y 397, incisos 4 y 5) y establece como una de sus funciones “12. Notificar y coordinar con el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia y sus Juntas de Protección para atender los casos en que estén involucrados niñas, niños y adolescentes”. Se retoman en los artículos 55, 280 y 381 y se les reconoce un régimen de carrera migratoria.

El Título III del proyecto de ley se refiere a las garantías, derechos y deberes de las personas extranjeras que ingresen al país, incluyendo niñas, niños y adolescentes, a quienes se les reconocen sus derechos individuales, económicos, sociales y culturales y se explicitan las normas relativas a sus derechos fundamentales.

Por otra parte, se definen los requisitos para la salida del país de una niña, niño o adolescente según lo que prescribe la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. Complementariamente, se requiere que se indique su relación con la persona con la que viaje (artículo 67), lo que podría ser un procedimiento que ayude a prevenir la trata de personas o el tráfico ilícito de migrantes.

Además, el proyecto de ley contempla el otorgamiento de residencia temporal a niñas, niños y adolescentes víctimas de trata de personas, previa comunicación a la Dirección General de Migración de parte de las Juntas de Protección a la Niñez y Adolescencia y Jueces Especializados en Niñez y Adolescencia (artículo 147), quienes, en cualquier situación administrativa y judicial gozarán de protección especial de acuerdo con la LEPINA (artículo 150). El texto establece que en los procesos de repatriación se tendrán presentes los derechos de infantes y adolescentes migrantes a la reunificación

familiar, a opinar y los principios del ejercicio progresivo de sus facultades (artículo 153) y el interés superior de la niña, niño o adolescente (artículo 154). Asimismo, en el proceso especial de deportación se garantiza el principio de unidad familiar (artículo 359).

El Título XI del proyecto de ley está dedicado específicamente a las niñas, niños y adolescentes (artículos 266-281). Del texto propuesto es conveniente destacar lo siguiente:

- Reconoce la posibilidad de otorgar residencia a niñas, niños o adolescentes no acompañados o separados gestionada por un tercero (artículo 267). Lo anterior constituye una garantía procesal “importantísima para el respeto del interés superior de los menores no acompañados o separados de su familia” según el Comité de los Derechos del Niño⁷. Por otra parte, se retoman, incorporan y utilizan las definiciones ofrecidas por este órgano de Naciones Unidas⁸. En este orden de ideas, en el artículo 307 se dispone que las niñas, niños y adolescentes no serán sujetos de deportación ni expulsión del territorio nacional y se les aplicará el proceso de repatriación o retorno voluntario.

- En el texto se explicita que

El interés superior de toda niña, niño y adolescente migrante extranjero acompañado, separado o no acompañado, deberá prevalecer para todas las decisiones relativas a su tratamiento por parte de la Dirección General, para la resolución de su situación migratoria, especialmente cuando se trate de:

1. procedimiento de reunificación familiar;
2. regularización de su situación migratoria;
3. procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado;
4. repatriación o retorno asistido; y,
5. otras establecidas en la presente Ley (artículo 277).

- Se establecen criterios para determinar la condición de acompañado o separado de la niña, niño o adolescente (artículo 278). Se indica que en caso de ser necesaria una entrevista para valorar el interés superior, se realizará por personal especializado y capacitado en la protección y derechos de la infancia (artículo 279). La iniciativa se dirige a garantizar “las condiciones de privacidad y seguridad en resguardo de los derechos fundamentales de la persona menor de edad” (artículo 381).
- Promueve que se adopten medidas inmediatas para proteger la integridad física y psicológica, atendiendo al interés superior de la niña, niño o adolescente migrante extranjero no acompañado (artículos 280-281).

⁷ 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*. UN. Doc. CRC/GC/2005/6, 1 de septiembre del 2005. párr. 21.

⁸ Cfr. 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*. UN. Doc. CRC/GC/2005/6, 1 de septiembre del 2005. párr. 7 y 8.

El capítulo VIII del proyecto de ley versa sobre la repatriación de la población infantil migrante. Establece la ruta de coordinación entre la Junta de Protección de la Niñez y Adolescencia y el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia para el traslado, atención y protección de las niñas, niños y adolescentes que deban repatriarse (artículo 381). La Junta de Protección de la Niñez y Adolescencia, de acuerdo con las necesidades, dictará medidas de protección administrativa y, en un plazo no mayor a veinticuatro horas, debe remitirlos al Juzgado Especial de Niñez y Adolescencia para las gestiones de repatriación o permanencia en el país de acuerdo con el principio de interés superior y en coordinación con la embajada o consulado respectivos (artículo 382).

Un tema sensible en el citado proyecto es el referido a la detención administrativa de niñas, niños y adolescentes migrantes. Al respecto, se establece que si, por alguna circunstancia excepcional los no acompañados o separados lleguen a ser alojados en una estación migratoria mientras son trasladados a las instalaciones del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia, debe asignárseles un espacio físico diferente o separado de las personas extranjeras mayores de edad (artículo 381).

Esta medida administrativa contemplada en el proyecto de ley, tendría que discutirse a la luz del espíritu del artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño, en su Observación general No. 6 dice lo siguiente:

[N]o deberá privarse de libertad, por regla general, a los menores no acompañados o separados de su familia. La privación de libertad no podrá justificarse solamente porque el menor esté solo o separado de su familia, ni por su condición de inmigrante o residente. Cuando la privación de libertad esté excepcionalmente justificada por otras razones, se ajustará a lo dispuesto en el párrafo b) del artículo 37 de la Convención, en cuyos términos se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda⁹.

Mantener o permitir en el proyecto de ley la detención administrativa de niños, niñas o adolescentes migrantes, así sea el último recurso disponible, replicaría las prácticas observadas en países de tránsito y destino a las que con frecuencia se han opuesto los países expulsores.

Es relevante destacar que en el texto del citado proyecto se establece que cuando una niña, niño o adolescente migrante extranjero no acompañado o separado sea puesto a disposición de cualquier institución competente, se le debe informar acerca de sus derechos y el procedimiento que se le está aplicando; darle alojamiento de acuerdo con sus particularidades y necesidades; mantener la unidad familiar; abrir un expediente o registro; notificar a la embajada o consulado de su país de origen; contar con la presencia de la Procuraduría General de la República, así como garantizarle sus derechos a la educación y a la salud.

⁹ 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*. UN. Doc. CRC/GC/2005/6, 1 de septiembre del 2005. párr. 61.

En su Título XVI, capítulo II, se establece que para la recepción y atención a la población en estudio el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia formará equipos multidisciplinarios de apoyo a las Juntas de Protección de Niñez y Adolescencia (artículo 406) que ejecutarán las resoluciones de estas entidades. También se dispone que el ISNA los recibirá en el Centro de Acogida de Emergencia y será responsable de su traslado a casa (art. 408); asimismo, le otorga la representación legal de los deportados a la Procuraduría General de la República.

Aunque se esté hablando de una propuesta, se debe resaltar el esfuerzo por elaborar una legislación armonizada con los estándares de protección del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en los términos definidos por la Corte IDH.

Por otra parte, el Comité de los Derechos del Niño les ha recordado a los Estados parte sus obligaciones jurídicas respecto de los menores no acompañados o separados de su familia que se encuentren en su territorio y las medidas que deben implementar para el cumplimiento de sus derechos. Específicamente ha insistido en que

[E]l disfrute de los derechos estipulados en la Convención no está limitado a los menores que sean nacionales del Estado Parte... serán también aplicables a todos los menores -sin excluir a los solicitantes de asilo, los refugiados y los niños migrantes- con independencia de su nacionalidad o apatridia, y situación en términos de inmigración¹⁰.

Mediante el citado proyecto de ley se procura asumir las obligaciones resultantes de la Convención de acuerdo con lo dicho por el Comité:

[E]n lo que concierne a los menores no acompañados y separados de su familia se extienden a todos los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial). Se incluyen entre ellas la obligación de promulgar legislación, crear estructuras administrativas, y articular las actividades de investigación, información, acopio de datos y de formación general, necesarias para apoyar estas medidas¹¹.

Es evidente la voluntad de legislar con el deseo de que las normas establecidas tengan efectos en el ordenamiento jurídico salvadoreño.

También se reconoce en la iniciativa legislativa el siguiente propósito:

[A]doptar un enfoque de Derechos Humanos con relación a las políticas migratoria y respecto a las necesidades de protección internacional, asumiendo la interrelación y convergencia entre las diferentes ramas del derecho internacional. Pero, más aún, por tratarse de niñas y niños, debe prevalecer un enfoque encaminado a la protección y garantía de sus derechos en forma integral¹².

10 Cfr. 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*. Supra, párr. 12.

11 Cfr. 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*. Supra, párr. 13.

12 Corte IDH. *Derechos y garantías de niñas, niños y adolescentes en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014*. Serie A No. 21, párr. 41.

El proyecto de ley tiene la virtud de que se incorporaron en él las especificidades y necesidades de la población de interés, tanto de la que llega a El Salvador, como de la que está en tránsito o retorna al país.

El texto que se ha tenido a la vista es una iniciativa legislativa que no puede ser asumida como una buena práctica. Nada asegura que sea aprobado en los términos en los que ha sido redactado. Empero, se visualizan al menos cuatro condiciones que si se implementan se podría dar lugar a una legislación novedosa en la materia:

- a) Que el diálogo entre los actores políticos al interior del parlamento salvadoreño logre captar las complejidades, particularidades, retos y desafíos de la problemática de la infancia y las personas adolescentes en el país. De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “los valores de una sociedad se reflejan profundamente en la forma en como trata a sus niños... el respeto a los derechos del niño es una obligación no susceptible de derogación y que no puede ser postergada”¹³, de manera que si se tienen presentes las necesidades de atención y protección de niños y niñas en general, en perspectiva podría asumirse que para la población en estudio estas son más grandes.
- b) El tipo de mecanismos de protección que se tenga la voluntad de plasmar en la nueva ley, así como de las instituciones y recursos que se instituyan como un paso positivo para saldar una deuda pendiente con las miles de niñas, niños y adolescentes que ya han migrado.
- c) Hacer partícipe del debate a la población de interés mediante ejercicios de consulta y diálogo que garanticen su igualdad y no discriminación, el interés superior del niño, la libre expresión de su opinión y sus derechos a la supervivencia y desarrollo, principios por demás consagrados en distintos instrumentos internacionales de protección.
- d) La apertura de los legisladores/as para incorporar los aportes de las organizaciones de la sociedad civil y de migrantes, la academia, las iglesias, las instituciones públicas, entre otras entidades concernidas.

6. Marco de políticas públicas

A continuación se identifica un conjunto de políticas públicas de las que se derivan estrategias y acciones cuya ejecución puede contribuir a mejorar la protección de la niñez e infancia y garantizar el efectivo cumplimiento de sus derechos. Se consideran relevantes en el sentido de que hacen operativos una serie de principios consagrados en distintos instrumentos de protección de Derechos Humanos.

13 Cfr. CIDH. *Informe sobre Guatemala, 2001*. Capítulo XII, párr. 44.

a. Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia (PNPNA)

La Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia (en adelante PNPNA) fue aprobada mediante el Acuerdo No. 13 del 16 de mayo del 2013. Tiene como finalidad guiar la actuación y coordinación de todos los integrantes del Sistema Nacional de Protección Integral (Cfr. artículos 103 y 109 de la LEPINA). Sus directrices tienen un carácter vinculante para las decisiones y acciones dirigidas a la garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (2013, 3) con una vigencia de 2013 al 2023.

La PNPNA se estructura de la siguiente manera: en la primera parte se desarrollan los fundamentos filosóficos, históricos y normativos de la política; en la segunda, se presenta un diagnóstico de la situación de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador; en la tercera, los objetivos, estrategias y líneas de acción; en la cuarta, se plasman los mecanismos de articulación del Sistema Nacional de Protección; y, en la quinta, los mecanismos de implementación, monitoreo y evaluación.

Su objetivo es “[g]arantizar a las niñas, niños y adolescentes en El Salvador, el cumplimiento de todos sus derechos, con la activa participación y actuación corresponsable del Estado, la familia y la sociedad” (2013, 85).

Del diagnóstico que lleva a cabo la PNPNA, se destacan los siguientes aspectos por estar directamente relacionados con los fines de la presente investigación:

- Acerca de las niñas, niños y adolescentes en condición de vulnerabilidad, se reconoce implícitamente su existencia en El Salvador al indicar que “las NNA migrantes, trabajadores y los expuestos a todo tipo de explotación económica” (2013, 65) requieren de atención prioritaria.
- En relación con lo anterior, la PNPNA señala lo siguiente:

[L]os derechos relacionados con la protección de la niñez trabajadora deben constituirse estrategia esencial en el marco de la PNPNA y donde las políticas sociales y de protección deben de converger en estrategias que prioricen el pleno desarrollo de las niñas, niños y adolescentes, sin que bajo justificación alguna pueda considerarse el trabajo, como una obligación o carga que éstos deban asumir (2013, 66).
- En el proceso de consulta efectuado durante la elaboración de la PNPNA, el interés de los niños, niñas y adolescentes en contextos de migración con desintegración familiar por ejercer el derecho a crecer en el seno de la familia y conocer a sus padres fue fuertemente expresado (2013, 69). Esta preocupación está directamente relacionada con la reunificación familiar.
- Las “familias extranjeras residiendo en el país con niñas, niños y adolescentes no cuentan con la documentación legal requerida. Su condición les ha generado dificultades para registrar a sus hijos nacidos en el país y, no cuentan con partidas de nacimiento”, lo que limita el ejercicio del derecho a la identidad” (2013, 71).

- La condición de inmigrantes limita el acceso a la educación media de las y los adolescentes. Para la matrícula, los centros educativos les exigen documentos de identificación tanto a ellos como a sus familiares o responsables. Este problema afecta especialmente a las hijas e hijos de extranjeros que viven en El Salvador, que generalmente afrontan serias dificultades para apostillar partidas de nacimiento u otros documentos en sus países de origen (2013, 71).

Por otra parte, los objetivos estratégicos de la PNPNA, se relacionan directamente con las áreas de derechos reconocidos por la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA), a saber, supervivencia, crecimiento integral, desarrollo, protección y participación. Estos objetivos se acompañan de un conjunto de estrategias y líneas de acción.

El contexto en el cual fue elaborada la política era distinto al actual. Hoy día la discusión sobre las necesidades de protección de la infancia y personas adolescentes migrantes y refugiadas tiene una relevancia que anteriormente no poseía. A pesar de ello, puede notarse que hubo un esfuerzo por desarrollar un marco general que permitiera la inclusión de esta población.

Lo anterior puede verificarse al leer el objetivo estratégico 2, uno de los cuatro de la PNPNA que, en sus líneas de acción, toma en cuenta las especificidades y necesidades de la población en estudio: “Garantizar el derecho de las niñas, niños y adolescentes a la protección oportuna e inmediata y en forma integral frente a amenazas o vulneraciones de sus derechos”.

Además, en las seis estrategias que lo componen, se incluyen tres líneas de acción dirigidas explícitamente a atender su especificidad:

2.3.4. Construir, fortalecer e implementar, protocolos de intervención interinstitucional de atención especializada frente a casos específicos de amenazas o vulneraciones de derechos a niñas, niños y adolescentes, especialmente en casos de NNA retornados, víctimas de trata y peores formas de trabajo infantil (2013, 99).

2.3.5. Impulsar programas de acción humanitaria a nivel internacional de NNA que requieran de atención especializada para salvaguardar su integridad personal, tales como: desapariciones, niñez y adolescentes migrantes, víctimas de trata, entre otros (2013, 99).

2.3.6. Crear y ampliar programas con enfoque de Derechos Humanos, que garanticen la protección inmediata de niñas, niños y adolescentes migrantes y retornados, y de seguimiento en el proceso de incorporación al ámbito familiar (2013, 99).

Por otra parte, una de las estrategias planteadas en el segundo objetivo específico busca “[g]arantizar la protección y la inclusión social de niñas, niños y adolescentes afectados por situaciones de vulnerabilidad socioeconómica” (estrategia 2.4.). Las acciones que se describen se enfilan hacia la erradicación del trabajo infantil, actividad en la que habitualmente pueden estar vinculados niños, niñas y adolescentes, nacionales o inmigrantes. En ese sentido, hay que afirmar que todas aquellas acciones

dirigidas a erradicar o eliminar las condiciones de vulnerabilidad de algunos grupos de la sociedad y con un carácter universal, es decir, no excluyente, pueden impactar positivamente en la población infantil migrante y sus familias.

Finalmente, en la identificación de los mecanismos de articulación y coordinación del Sistema de Protección Integral que contempla la PNPNA, se enumeran un conjunto de instituciones de Gobierno, Comités Locales de Derechos de la Niñez y la Adolescencia, Juntas de Protección de la Niñez y la Adolescencia y organizaciones de la sociedad civil. Empero no se integró a dos actores clave: la Dirección General de Migración y Extranjería y la Cancillería de la República (específicamente su Viceministerio de Salvadoreños en el Exterior), actores importantes en la identificación de niños, niñas y adolescentes migrantes salvadoreños o de otros países que lleguen a El Salvador que puedan estar en situación de riesgo o vulnerabilidad. Si bien se valoran los esfuerzos realizados en el diseño de la PNPNA, estas omisiones pueden limitar las acciones de coordinación y articulación en la arquitectura institucional pública salvadoreña.

b. Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019

En el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 (en adelante Plan Quinquenal), se establecen las líneas y acciones estratégicas que orientan la gestión del Estado. En tal sentido, las instituciones públicas deberán planificar e implementar sus intervenciones procurando cumplir con la protección a la vida de las personas y garantizar las condiciones para su desarrollo a lo largo de su existencia, reducir progresivamente las desigualdades de género para lograr una sociedad igualitaria y equitativa que brinde oportunidades para mujeres y hombres y en la que se reconozcan sus necesidades e intereses específicos (2015, 24). Si bien esta es una orientación general, su cumplimiento puede impactar positivamente en las condiciones de vida de las personas y evitar la emigración, en especial de niñas, niños y adolescentes.

Como parte del paradigma del *buen vivir* que impregna el documento, se incluye un apartado sobre “Bienestar subjetivo y material de las personas” en el cual se garantizan los siguientes derechos: salud en todas las etapas del ciclo de la vida, alimentación, hábitat y vivienda digna y segura, educación de calidad, seguridad social y empleo, el goce de los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales, la recreación y la cultura; asimismo, se fomentan la plena ciudadanía y el goce de los derechos de la población salvadoreña en el exterior (2015, 26-27). Todo lo anterior es formulado bajo los enfoques de Derechos Humanos, género y ciclo de vida (2015, 29-30).

Entre las nueve poblaciones prioritarias figuran los niños, niñas y adolescentes, en concordancia con el interés superior del niño establecido en la LEPINA (2015, 32); para ello, el Gobierno prioriza el enfoque de la universalidad de los Derechos Humanos con una visión de progresividad y gradualidad

(2015, 34). En atención a ello, el quinto objetivo de la Política se orienta a “acelerar el tránsito hacia una sociedad equitativa e incluyente” y se establece como línea de acción: “L.5.3.2. Fortalecer los servicios integrales de atención a la niñez, adolescencia y juventud” (2015, 149). Si bien son enunciados generales, en su enfoque de protección social universal se incluye a niñas, niños y adolescentes migrantes en tránsito o que han llegado o retornado a El Salvador.

En el Plan Quinquenal se incluye un objetivo que, de forma explícita, aborda la migración: “Fortalecer en la población salvadoreña en el exterior la vigencia plena de sus derechos y su integración efectiva al desarrollo del país” (objetivo 9). Entre las acciones para cumplirlo se plasma la “E.9.2.2. Promover acciones y mecanismos de apoyo para propiciar la reunificación familiar”, que se dirige implícitamente a las niñas, niños y adolescentes que se han quedado en El Salvador y que tendrían la expectativa y el derecho de reunirse con sus familiares.

La anterior es la única línea de acción en la que se atienden de forma específica los intereses y necesidades especiales de las niñas, niños y adolescentes migrantes salvadoreños. Si bien en el análisis de la situación actual de las migraciones en El Salvador se hace una referencia a sus necesidades, en la planificación quinquenal su realidad parece diluirse.

c. Ruta de atención y protección para la infancia y personas adolescentes migrantes

La Ruta de Atención fue elaborada en 2015 en el marco del trabajo de la Mesa de Coordinación Interinstitucional para la Atención y Protección de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes. Esta instancia, integrada por diversas instituciones públicas¹⁴ y acompañada por la OIM, fue la respuesta del Estado salvadoreño a la crisis humanitaria que se hizo pública en 2014 y a los constantes retornos de niñas, niños y adolescentes migrantes salvadoreños por aire o tierra. Su objetivo general es:

Establecer de forma clara y precisa el proceso interinstitucional que se desarrollará para brindar atención y protección en los casos de niñas, niños y adolescentes migrantes que ingresan a nuestro país, tanto vía terrestre como aérea. Manteniendo una adecuada coordinación interinstitucional en el marco de las competencias de cada una de las Instituciones que intervienen en el mismo (2015, 8).

Se incorporan en ella, asimismo, un conjunto de principios orientadores para la recepción, atención y protección de los niños, niñas y adolescentes migrantes que retornan a El Salvador. Entre estos se incluyen el respeto irrestricto a sus Derechos Humanos, la eficiencia, la eficacia, la coordinación y cooperación, la transparencia y buena fe, la gratuidad, el interés superior de la niña, niño o

¹⁴ Ministerios de Relaciones Exteriores y Salud, Dirección General de Migración y Extranjería, Policía Nacional Civil, Procuraduría General de la República y para la Defensa de los Derechos Humanos, Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia y Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia.

adolescente, el rol primario y fundamental de la familia, la igualdad, la no discriminación, la equidad, la confidencialidad y la no revictimización (2015, 12-13).

En su estrategia de trabajo se establecen los mecanismos de coordinación interinstitucional y se describen las competencias de cada uno de los actores institucionales públicos con injerencia en la Ruta de Atención.

Cuadro 1
Tareas y responsabilidades asignadas a las instituciones públicas

Institución	Tareas y responsabilidades
Ministerio de Relaciones Exteriores	A través de la representación diplomática o consular, verifica la nacionalidad y documentación de la niña, niño o adolescente. Colabora con el proceso de repatriación. Avisa a las Juntas de Protección de la Niñez y de la Adolescencia con la finalidad de que se determine si la familia en El Salvador es idónea para garantizar la protección de sus derechos.
Ministerio de Justicia y Seguridad por medio de la Dirección General de Migración y Extranjería	Realiza la primera intervención, obtiene la información que se requiere y la deriva, junto con la documentación con la que cuente, al equipo multidisciplinario de apoyo a las Juntas de Protección de la Niñez y de la Adolescencia de acuerdo con lo establecido por el CONNA. Proporciona toda la ayuda y apoyo al personal interdisciplinario designado por el CONNA.
Ministerio de Salud y FOSALUD	Ofrecen un chequeo médico general para establecer el estado de salud. Si se requiere alguna atención médica de urgencia o especializada, coordinará el traslado y seguimiento del caso.
Institución	Tareas y responsabilidades
Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (ISNA)	Proporciona atención psicológica profesional ante un eventual estado de crisis que podrían experimentar los niños, niñas o adolescentes debido a la experiencia traumática vivida durante el viaje. Asimismo, gestiona y coordina el ingreso al centro de acogida inmediata en los casos que lo requieran de emergencia.
Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia	Proporciona personas profesionales en Derecho y Trabajo Social para el apoyo a las Juntas de Protección que se integran al equipo de trabajo,
Procuraduría General de la República	Un Procurador/a de Niñez y Adolescencia brinda asistencia legal a las familias de los niños, niñas y adolescentes migrantes.
Policía Nacional Civil	Brinda seguridad para evitar el posible contacto con tratantes, explotadores o traficantes de niños, niñas o adolescentes.
Consejo Nacional para la Persona Migrante y su Familia (CONMIGRANTES)	Verifica el cumplimiento de la política integral de protección y las políticas relacionadas con los vínculos entre migración y desarrollo.

Fuente: elaboración propia a partir de la Ruta de Atención y Protección para la Niñez y la Adolescencia Migrante (2015, 9-10).

Según puede verse, se establece una estrategia con varios niveles de respuesta. En primera instancia, la representación diplomática o consular verifica las condiciones de la niña, niño y adolescente, colabora con la repatriación y da aviso a las Juntas de Protección de la Niñez. A partir de este momento, con base en entrevistas, se identifican sus necesidades de protección especial. Algunas pueden requerir una respuesta inmediata con miras a disminuir vulnerabilidades físicas, psicológicas e incluso materiales.

La estrategia en sí misma es valiosa, pues establece los parámetros de coordinación entre las distintas instituciones públicas. Ahora bien, deben señalarse dos ausencias notables. La primera es que no se incluye a las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de retorno, recepción y reintegración, lo que deja por fuera a entidades con una larga trayectoria en el terreno, con presencia tanto en los países de destino y tránsito, como en El Salvador.

Por otra parte, únicamente se incluyen las fases de retorno y recepción y se deja por fuera la de la reintegración familiar, escolar y comunitaria de las niñas, niños y adolescentes migrantes. Esta constituye, quizás, el proceso más complejo pues implica la reincorporación a la realidad de la que fueron expulsados o de la que migraron, donde con frecuencia sufren estigma y rechazo.

Esta falla podría aminorarse con una iniciativa que puede fortalecerse como un momento inicial en la reintegración, el proyecto piloto “Centros de Atención a la Niñez, Adolescencia y Familia” (CANAF), del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (ISNA). Fue implementado en los departamentos de Usulután (agosto de 2015) y San Miguel (diciembre de 2015), al oriente del país para dar servicios de asesoría jurídica, trabajo social y psicología. De acuerdo con los datos proporcionados por el ISNA, durante los primeros meses de trabajo en el primero de los lugares mencionados (de agosto a diciembre de 2015) fueron atendidos 145 niñas, niños y adolescentes retornados y 81 en San Miguel, solamente en diciembre.

Recuadro 2

¿Qué es el CANAF?

El Centro de Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Retornados (CANAF) es un programa del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (ISNA) para la recepción en la Unidad de Repatriaciones Terrestres.

Actualmente funcionan en la colonia Utila, Santa Tecla, departamento de La Libertad, y en Usulután y San Miguel.

Tienen como objetivo “garantizar los derechos de la niñez y adolescencia, mediante el desarrollo de un conjunto de acciones sistemáticas y organizadas en su entorno familiar y comunitario, a fin de contribuir a minimizar la migración irregular y sus consecuencias”.

d. Plan de atención integral a niñas, niños y adolescentes retornados con medidas de protección en su entorno familiar, desde una perspectiva de Derechos Humanos y género

El Plan de Atención fue elaborado por la Subdirección de Programas de Protección de Derechos del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (ISNA) con la colaboración de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para atender los compromisos del país asumidos en su legislación y en los instrumentos internacionales de protección de Derechos Humanos, en particular, la Convención sobre los Derechos del Niño. Aprobado en enero de 2016, procura contribuir al cumplimiento de los derechos y la satisfacción de las necesidades inmediatas de las niñas, niños y adolescentes que retornan (2016, 4).

El Plan de Atención incluye un marco conceptual con enfoques y principios, marco jurídico, líneas estratégicas, estrategia de implementación, metodología, recursos, plan de acción, monitoreo y evaluación.

Su objetivo general es:

Garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes retornados, mediante el desarrollo de un conjunto de acciones sistemáticas y organizadas en su entorno familiar y comunitario, a fin de contribuir al aseguramiento y búsqueda de mejores condiciones de protección.

De acuerdo con el Plan, la población titular de este derecho son las niñas, niños y adolescentes salvadoreños retornados, en particular quienes se encuentran en condición de vulnerabilidad.

En su marco conceptual se dice lo siguiente:

Protección Integral es la doctrina que sustenta el deber del Estado, la sociedad y la familia de garantizar que todas las niñas, niños y adolescentes logren su desarrollo integral y el disfrute pleno de sus derechos, en un marco de dignidad, libertad, igualdad y seguridad (...) cuando se define un derecho, es fundamental determinar los mecanismos y los procedimientos para proteger ese derecho en el caso que sea violentado (2016, 10).

Lo anterior permite ver un proceso con un marco tutelar que garantiza el ejercicio efectivo de los derechos de la infancia.

Asimismo, en el Plan de Atención se subraya la importancia del fortalecimiento del rol de la familia para garantizar la protección integral de las niñas, niños y adolescentes retornados y promover su arraigo.

El Plan de Atención se guía a partir de cuatro enfoques: Derechos Humanos, género, ciclo de vida e inclusión. El primero, siguiendo lo establecido en la LEPINA, se refiere a cuatro grandes categorías de derechos, a saber: supervivencia y crecimiento integral, protección, desarrollo y participación; así, el Plan se armoniza con los derechos consagrados por la Convención sobre los Derechos del Niño.

El Plan retoma los principios establecidos en la LEPINA:

- El rol primario y fundamental de la familia (artículo 9).
- El ejercicio progresivo de las facultades (artículo 10).
- La igualdad, no discriminación y equidad (artículo 11).
- El interés superior de la niña, niño y adolescente (artículo 12).
- La corresponsabilidad (artículo 13).
- La prioridad absoluta (artículo 14).
- La naturaleza de los derechos y garantías (artículo 15).

Complementariamente, en él se establece cómo se deben aplicar los principios rectores establecidos en la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, que se desarrollan en el artículo 2 de la citada norma: a) respecto irrestricto a los Derechos Humanos; b) protección especial a grupos en condiciones vulnerables (entre los que se encuentra la población en estudio); y, c) principio de legalidad.

Un acierto a destacar en el texto es la identificación de cuatro líneas estratégicas que pueden contribuir a una mejor recepción, identificación de necesidades de acompañamiento especial y reintegración de la población infantil y adolescentes retornados:

1. Intervención psicosocial a niñas, niños y adolescentes y sus familias o responsables. En el Plan de Acción, esta se comprende como “los procesos articulados de servicios que buscan mitigar, superar y prevenir los daños e impactos a la integridad psicológica y moral al proyecto de vida y la vida en relación, generados a las víctimas, sus familias y comunidades por las violaciones de Derechos Humanos” (2016, 19). La intervención prevista, contempla los planos individual, familiar, comunitario y a familiares o responsables. Asimismo, se asume como un proceso en el que se toman en cuenta los primeros auxilios psicológicos y las estrategias necesarias para fortalecer la reintegración de la niñez y adolescencia migrante (2016 19-21).
2. Apoyo para su reincorporación y permanencia en la educación formal y mediante refuerzos académicos y acceso a las distintas modalidades flexibles del Ministerio de Educación. Cumplimiento

de los derechos de niñas, niños y adolescentes retornados, con las articulaciones y coordinaciones interinstitucionales de servicios en el territorio (2016, 21).

3. Fortalecimiento institucional y de las habilidades del funcionariado (2016, 21).
4. Fortalecimiento del rol de las familias o personas responsables (2016, 22).

La entidad ejecutora del Plan de Atención es el Centro de Atención a la Niñez, Adolescencia y Familia (CANAF), del ISNA; algunos de sus componentes están a cargo del Sistema de Protección.

En términos metodológicos, el proceso se lleva a cabo en cuatro fases: 1) la recepción en las áreas de repatriación de la DGME, 2) el ingreso al Plan de Acción del CANAF, 3) la articulación de servicios en el territorio, y 4) la evaluación del caso y finalización del proceso de atención.

Si bien se destaca que este Plan de Acción trasciende los procesos de repatriación, retorno, y recepción, al incluirse la fase de reintegración (a partir del trabajo de coordinación territorial) se evidencian algunas limitaciones que podrían menoscabar los principios tutelados por la Convención sobre los Derechos del Niño. El primer ejemplo remite al proceso específico de recepción, llevada a cabo en áreas comunes donde se recibe a otras personas migrantes limitando la confidencialidad de la información que proporcionen las niñas, niños y adolescentes, al tiempo que se corre el riesgo de lesionar su derecho a la intimidad (art. 16 de la Convención sobre los Derechos del Niño). Ello puede ser subsanado recibéndolos en un entorno específico, adecuado y cómodo.

El segundo ejemplo se relaciona con su proceso de incorporación al Plan de Atención del CANAF. No se tiene previsto pedirles su criterio, con lo que se vulnera el principio de participación y su derecho a opinar contenido en el artículo 12 de la citada Convención.

No obstante, en términos generales, el Plan de Acción es una práctica relevante para la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes migrantes en tanto define una ruta que integra las etapas de repatriación, recepción y reintegración de esta población. Además, está basado en un marco de principios tomados de la LEPINA, armonizados con los estándares internacionales en la materia.

e. Programa de Formación Profesional para Jóvenes Retornados

Desarrollado por el *U.S. Committee for Refugees and Migrants* (USCRI), este tiene como objetivo proporcionar oportunidades de formación laboral a jóvenes mujeres y hombres salvadoreños deportados que buscan mejorar sus condiciones económicas.

Los cursos, financiados y facilitados por el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP), ofrecen formación para la reparación de computadoras, hospitalidad, mecánica automotriz y ventas, entre otros oficios. El USCRI proporciona asistencia directa en manejo de casos y un pequeño subsidio para las personas jóvenes participantes. Con una acción coordinada entre las instituciones de formación técnica y los pequeños y medianos empleadores/as, se pretende impactar positivamente en sus vidas para que puedan tener acceso a oportunidades concretas de empleo después de completar los cursos por medio de pasantías o contrataciones directas en centros de trabajo.

III. Algunas conclusiones

La declaratoria de crisis humanitaria de junio de 2014 en torno a la migración de niñas, niños y adolescentes sin compañía o separados, dio lugar a la planificación y ejecución de estrategias, proyectos y acciones por parte de los gobiernos, la sociedad civil y los organismos de cooperación. Algunas de estas iniciativas se llevaron a cabo a nivel regional (involucrando a El Salvador, Honduras, Guatemala y México), otras fueron iniciativas nacionales. A pesar de estos esfuerzos y de los recursos que les fueron asignados, los datos incluidos en este capítulo indican que en el caso de las niñas, niños y adolescentes salvadoreños no hay una significativa disminución de la migración. ¿Qué es lo que sucede? ¿Qué debe modificarse para que esta desaparezca o disminuya?

Una *primera conclusión* es que la migración de personas salvadoreñas en general y, particularmente, la de niñas, niños y adolescentes, tiene su origen en factores estructurales que deben transformarse radicalmente si se desea cambiar los rasgos actuales del fenómeno. En tal sentido, El Salvador tiene por delante una serie de desafíos respecto de la pobreza, la generación de empleo, la equidad social, la cobertura de los programas sociales y las garantías a la integridad física y la vida de sus habitantes.

En el desarrollo de este capítulo se indicó que, de acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, cuatro de cada diez jóvenes salvadoreños/as son pobres (2015, 25). En el informe del PNUD se indica que su escolaridad promedio es de siete años frente a los diez de los jóvenes no pobres. Según la Política Nacional de Niñez y Adolescencia de El Salvador, la pobreza es una situación común para las personas comprendidas entre los 0 y 18 años (2013, 38). Estas condiciones sin duda afectan directamente el cumplimiento del artículo 6 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que incluye los derechos a la vida, la supervivencia y el desarrollo. En ese sentido, lo que el país haga por incrementar la inversión pública social con un enfoque de protección social universal, podrá modificar estos factores estructurales que están a la base de la expulsión de personas del país.

Si bien se están llevando a cabo esfuerzos para reducir la pobreza y la desigualdad, estos deben ser aún más vigorosos y se requiere el concurso de distintos actores, tanto públicos como privados. Al crear mejores condiciones de vida, la decisión de migrar podrá ser más voluntaria y menos forzada, como

ahora. Es éticamente deseable que las personas no tengan que ser expulsadas de su país, sin embargo, se reconoce también el derecho a migrar como una decisión personal para mejorar sus condiciones de vida.

Una *segunda conclusión* apunta a reconocer que el marco jurídico nacional no solo es robusto, sino también progresivo en términos del reconocimiento a los derechos de la infancia y las personas adolescentes. La Constitución Política de la República y las leyes de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia y General de Juventud dan cuenta de ello. Respecto de la población en estudio, el país ha ido construyendo un marco jurídico sólido que procura atender las distintas dinámicas de la migración, salida, tránsito y destino. En la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia (Decreto 655) se desarrollan los principios constitucionales rectores de sus derechos con un enfoque de protección dirigidos a la infancia y personas adolescentes, como el respeto irrestricto a sus derechos, la no discriminación, la protección extraterritorial, la protección especial y el interés superior del niño.

La Ley Especial crea una importante instancia de coordinación en materia migratoria: el Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia (CONMIGRANTES); asimismo, se dan los lineamientos para elaborar un plan estratégico para la protección y desarrollo de la persona migrante salvadoreña y su familia con un enfoque de Derechos Humanos; y, se explicitan las condiciones para el establecimiento de un programa de asistencia y protección humanitaria.

Otra acción relevante es el proyecto de Ley Especial de Migración y Extranjería porque toma en cuenta explícitamente las necesidades especiales de protección de la población en estudio. Con esta iniciativa no solo se intenta actualizar la legislación sino también constituye un esfuerzo por armonizarla con los más altos estándares de Derechos Humanos. En este particular, retoma los contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño y lo dicho por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sus opiniones consultivas 18/03 *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, 17/02 *Condición jurídica y derechos del niño* y 21/14 *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o necesidades de protección internacional*.

En una *tercera conclusión*, se reconoce que El Salvador ha avanzado en la adopción de políticas públicas dedicadas a la infancia y las personas adolescentes en general. La LEPINA crea el Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia como “el conjunto coordinado de órganos, entidades o instituciones, públicas y privadas, cuyas políticas, planes y programas tienen como objetivo primordial garantizar el pleno goce de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador” (artículo 103).

Por otra parte, con la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia (PNPNA), se guían las actuaciones del Sistema Nacional de Protección Integral (SNPI) y sus directrices tienen un carácter vinculante para las decisiones y acciones que garantizan los derechos de la infancia y las personas adolescentes.

Un Sistema Nacional de Protección Integral de Niñez y Adolescencia y una Política Nacional en la materia permiten, en términos metodológicos, seguir las funciones básicas de la planificación de la política pública, a saber prospectiva o visión de largo plazo, coordinación y coherencia, seguimiento y evaluación y concertación con distintos actores. Ello posibilitará tener más y mejores impactos en la protección de los derechos de la infancia y personas adolescentes salvadoreñas en general y, particularmente, de las migrantes.

La existencia del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñez y Adolescencia es una práctica relevante en tanto:

- Todas sus acciones se guíen por los principios de la niña, niño y adolescente como sujetos de derechos, el interés superior del niño, la igualdad ante la ley y la no discriminación, la vida, la supervivencia y su desarrollo, la unidad familiar, el acceso efectivo a los procedimientos de protección y las garantías procesales, la participación y el derecho de opinión y la confidencialidad.
- Posibilita establecer coordinaciones en varios niveles entre las instituciones que forman parte del Sistema (principio de coordinación).
- Posibilita un registro de todos los proyectos que ejecutan las instituciones públicas, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos de cooperación, de forma que se maximice el uso de los recursos y se logre un mayor impacto en la promoción de los derechos de la población de interés. A su vez, la articulación que se deriva del marco creado por el Sistema Nacional de Protección puede ayudar a canalizar los recursos externos a dicha población.

En el marco del Sistema Nacional de Protección debe citarse como una práctica relevante la Ruta de Atención y Protección para la Niñez y la Adolescencia Migrante. Lo valioso de este instrumento puede verse en tanto define con precisión su población meta. Por otra parte, en su proceso de elaboración se involucró a diversos actores gubernamentales, de la sociedad civil y los organismos de cooperación. Asimismo, se establecen los roles y responsabilidades de cada uno de los actores institucionales involucrados en el proceso. Finalmente, se crea el Centro de Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Retornados (CANAF), un programa destinado a la atención en la recepción de niñas, niños y adolescentes migrantes retornados.

También se destaca positivamente la ejecución del Plan de Atención Integral a Niños, Niñas y Adolescentes Retornados con medidas de Protección en su Entorno Familiar, desde una Perspectiva de Derechos Humanos y Género. Esta es una acción concreta, dirigida a la población de interés, que incorpora los principios del rol primario y fundamental de la familia, el ejercicio progresivo de las facultades; la igualdad, no discriminación y equidad; el interés superior de la niña, niño y adolescente; la corresponsabilidad, la prioridad absoluta y la naturaleza de los derechos y garantías.

No obstante los esfuerzos notables por avanzar en la promoción y defensa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes migrantes, deben señalarse algunas debilidades en los mecanismos de respuesta que pueden mejorarse o ampliarse. Entre estos, se deben mencionar las siguientes:

- La atención al retorno y recepción de niñas, niños y adolescentes aún no está articulada con los procesos de reintegración familiar, escolar, comunitaria y social bajo una misma estrategia. Más aún, deben tomarse en cuenta los factores que causaron la migración; en tal sentido, no está clara la forma en la que se atiende y acompaña a quienes salieron por la violencia y que corren el riesgo de volver a entornos que poco o nada se han modificado.
- Es necesario involucrar de una forma más activa a los gobiernos locales para evitar la migración y cuando esta sucede, intervenir en los procesos de reintegración de las personas repatriadas, en especial de la población en estudio.
- El país tendría que elaborar una política migratoria nacional entendida como aquella que “está constituida por todo acto, medida u omisión institucional (leyes, decretos, resoluciones, directrices, actos administrativos) que versa sobre la entrada, salida o permanencia de población nacional o extranjera, dentro de su territorio¹⁵”. Si bien ello es una meta del Plan Quinquenal de Gobierno (2015, 131), en la actualidad aún no se cuenta con este instrumento. Este sería el principal mecanismo de política para atender el problema migratorio en sus diferentes aristas y desafíos para la gestión pública.

Literatura citada

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. **Niños en fuga, [en línea]**. Washington, D.C., ACNUR, 2015, [citado 16/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9568.pdf>

Amnistía Internacional. **Víctimas invisibles. Migrantes en movimiento en México**. Madrid, España, Amnistía Internacional, 2010.

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. **Constitución Política de la República de El Salvador, [en línea]**. San Salvador, Asamblea Legislativa, 2014, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/constitucion-de-la-republica/>

¹⁵ Corte IDH. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC 18/03 de 17 de septiembre del 2003*. Serie A No. 18, párr. 163.

- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. **Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia: Decreto 839, [en línea]**. San Salvador, Asamblea Legislativa, 2009, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-proteccion-integral-de-la-ninez-y-adolescencia>
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. **Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia: Decreto 655, [en línea]**. San Salvador, Asamblea Legislativa, 2011, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-especial-para-la-proteccion-y-desarrollo-de-la-persona-migrante-salvadorena-y-su-familia>
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. **Ley de Migración: Decreto 2772, [en línea]**, San Salvador, Asamblea Legislativa, 2012, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-migracion>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Quinto informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala, [en línea]**. Washington, D.C., CIDH, 2001, [citado 6/12/2016], formato htm. Disponible en internet: <http://www.cidh.org/countryrep/guatemala01sp/indice.htm>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México [en línea]**. Washington, D.C., CIDH, 2013, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/Informe-Migrantes-Mexico-2013.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Violencia, niñez y crimen organizado, [en línea]**. Washington, D.C., CIDH, 2015, [citado 6/12/2016], formato htm. Disponible en internet: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violencianinez2016.pdf>
- 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. UN. Doc. CRC/GC/2005/6, 1 de septiembre del 2005, [en línea]**. [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3886.pdf>
- Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia. **Política nacional de protección integral de la niñez y adolescencia de El Salvador 2013-2023, [en línea]**. San Salvador, CONNA, 2013, [citado 6/12/2016], formato htm. Disponible en internet: <http://www.conna.gob.sv/?wpdmpo=politica-nacional-de-la-ninez-y-adolescencia>

- Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia. **Ruta de atención y protección para la niñez y la adolescencia migrante, [en línea]**. San Salvador, CONNA, 2015, [citado 6/12/2016], formato htm. Disponible en internet: http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/system/institution_service_attachments/attachments/000/000/008/original/CARTILLA_DE_RUTA_DE_ATENCI%C3%93N_Y_PROTECCI%C3%93N_A_NI%C3%91EZ_Y_ADOLESCENCIA_MIGRANTE.pdf?1441292253
- Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia. **Estado de situación de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador, [en línea]**. San Salvador, CONNA, 2013, [citado 6/12/2016], formato htm. Disponible en internet: <http://www.conna.gob.sv/?wpdmpro=estado-de-situacion-de-los-derechos-de-las-ninas-ninos-y-adolescentes-en-el-salvador> [Consulta 6 dic. 2016]
- Corte IDH. **Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC 18/03 de 17 de septiembre del 2003. Serie A, número 18, [en línea]**. San José, Corte IDH, 2003, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf
- Corte IDH. **Derechos y garantías de niñas, niños y adolescentes en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2013 Serie A. No. 21, [en línea]**. San José, Corte IDH, 2013, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_esp.pdf
- Gatica López, G. **Niñez migrante desde Centroamérica: los rostros de la baja inversión pública social, [en línea]**. En: Revista Rupturas, Vol. 6 (1). San José, UNED, 2016, pp. 91-123, [citado 6/12/2016]. Disponible en internet: <http://investiga.uned.ac.cr/revistas/index.php/rupturas/article/view/1122>
- Gobierno de El Salvador. **Plan quinquenal de desarrollo 2014-2019, [en línea]**. San Salvador, El Gobierno, 2015, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: <http://www.presidencia.gob.sv/wp-content/uploads/2015/01/Plan-Quinquenal-de-Desarrollo.pdf>
- Human Rights Watch. *Puertas cerradas. El fracaso de México en la protección de niños refugiados y migrantes en América Central, [en línea]*. Nueva York, HRW, 2016, [citado 16/12/2016], formato htm. Disponible en internet: <https://www.hrw.org/es/report/2016/03/31/puertas-cerradas/el-fracaso-de-mexico-en-la-proteccion-de-ninos-refugiados-y>
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. **La inversión del Gobierno Central en niñez y adolescencia en Centroamérica 2007-2011, [en línea]**. Guatemala, ICEFI, 2013, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: http://www.icefi.org/sites/default/files/plan_inversion_en_ninez_y_adolescencia-2007-2011_baja_2.0.pdf [Consulta 6 dic. 2016]

Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia. **Plan de atención integral a niñas, niños y adolescentes retornados con medidas de protección en su entorno familiar desde una perspectiva de derechos humanos y género.** San Salvador, ISNA, 2016.

Ley Cervantes, M. ; Peña Muñoz J. **20 Temas actuales y relevantes sobre la migración en México.** Tijuana, Baja California, México, El Colegio de la Frontera Norte (COLEF), 2016

Mesa de Sociedad Civil Contra el Desplazamiento Forzado por Violencia y Crimen Organizado. 2016. **Informe sobre situación de desplazamiento forzado por violencia generalizada en El Salvador, [en línea].** San Salvador, La Mesa, 2016, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: <http://www.movilidadhumana.com/wp-content/uploads/2016/03/Informe-sobre-Situaci%C3%B3n-de-Desplazamiento-Forzado-en-El-Salvador.pdf>

Mesa de Sociedad Civil Contra el Desplazamiento Forzado por Violencia y Crimen Organizado. **Informe testimonial de desplazamiento forzado en El Salvador enfocado en niñez, adolescencia y juventud, [en línea].** San Salvador, La Mesa, 2016, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: <https://static1.squarespace.com/static/5784803ebe6594ad5e34ea63/t/57ce04d02994ca4d3c1f2a13/1473119442663/Informe-testimonial-sobre-desplazamiento-forzado.pdf>

Movimiento Mundial por la Infancia - América Latina y el Caribe. **Estado de situación de los países de Centroamérica, México, Cuba y República Dominicana en relación con la violencia contra los niños, niñas y adolescentes en seguimiento al Estudio de Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, [en línea].** San José, Visión Mundial ; DNI Costa Rica, 2012.

Musalo, K. ; Ceriani, P. Eds. **Niñez y migración en Centro y Norte América: causas, políticas, prácticas y desafíos.** San Francisco, CA ; Buenos Aires, Center for Gender & Refugee Studies University of California Hastings College of the Law ; Programa Migración y Asilo del Centro de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús, 2015, 543 p., [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/9927.pdf?view=1>

Organización Internacional para las Migraciones. **Glosario sobre migración.** Ginebra. OIM, 2006.

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador. **Informe de registro de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos sobre desplazamiento forzado, [en línea].** San Salvador, PDDH, 2016, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: <https://static1.squarespace.com/static/5784803ebe6594ad5e34ea63/t/57d0bb996a496397948bd06c/1473297311066/Informe+oficina+ombudsman+desplazamiento+forzado+en+El+Salvador+%281%29.pdf>

Ramos, Elsa. **Niñas, niños, adolescentes y mujeres en la ruta migrante**. San Salvador, Universidad Tecnológica de El Salvador, 2015.

Reynolds Sarnata. **Huir o quedarse, un acto suicida: desplazamiento interno en El Salvador**. Refugees International, 2015.

Stinchcomb, Dennis ; Hershberg, Eric. **The crisis in context. Unaccompanied migrant children from Central America. Context, causes, and responses, [en línea]**. Washington, D.C., American University Latin American & Latino Studies, 2014, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: http://www.american.edu/clals/upload/AU-CLALS_UAC-presentation.pdf

UNICEF. **Informe de situación de la niñez y la adolescencia en El Salvador, [en línea]**. San Salvador, UNICEF, 2014a, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: http://www.unicef.org/elsalvador/Informe_de_situacion_de_la_NNA_en_El_Salvador.pdf

UNICEF. **Hidden in plain sight: A statical analysis of violence against children, [en línea]**. Nueva York, UNICEF, 2014b, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: http://www.unicef.org/elsalvador/Informe_de_situacion_de_la_NNA_en_El_Salvador.pdf

UNICEF. **Sueños rotos: el peligroso viaje de los niños centroamericanos a los Estados Unidos, [en línea]**. UNICEF, 2016, [citado 16/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: https://www.unicef.org/honduras/sue_os_rotos.pdf

Washington Office on Latin America. **On the front lines border security, migration, and humanitarian concerns in South Texas, [en línea]**. Washington, D.C., WOLA, 2015, [citado 16/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: <http://www.wola.org/sites/default/files/ONTHEFRONTLINES.pdf>



HONDURAS

*Gustavo Adolfo Gatica López**

* **Gustavo Adolfo Gatica López.** Guatemalteco residente en Costa Rica. Actualmente es investigador en régimen académico del Centro de Investigación en Cultura y Desarrollo (CICDE) de la Universidad Estatal a Distancia (UNED) de Costa Rica. Ha sido colaborador del IIDH en diversos trabajos y consultor de distintos organismos. Tiene una amplia experiencia en investigaciones sobre migraciones en Centroamérica, plasmadas en publicaciones académicas.

Resumen

En el presente capítulo se presentan los hallazgos de la investigación sobre prácticas relevantes de protección a los Derechos Humanos de la infancia y personas adolescentes migrantes hondureñas sin compañía. Se lleva a cabo una revisión del contexto migratorio de esta población, se identifican dichas prácticas tanto en la legislación nacional como en las políticas e iniciativas en marcha y, en las conclusiones, se hace un balance general y se enuncian algunos retos y desafíos que afronta el país ante esta realidad.

Palabras clave

Migración – Infancia y personas adolescentes migrantes sin compañía – Derechos humanos – Derechos de los niños y las niñas – Retorno – Reintegración – Buenas prácticas - Honduras

Introducción

Según la literatura especializada, las migraciones son multicausales, con lo cual se asume que los factores que la originan son diversos y, con frecuencia, también interdependientes e implicados entre sí. Tomar como punto de partida esta multicausalidad es necesario para delinear los rasgos de las migraciones contemporáneas y comprender sus características.

En Centroamérica y, en especial, en Guatemala, Honduras y El Salvador, durante los años setentas y ochentas del siglo anterior los desplazamientos humanos estuvieron ligados a la conflictividad política asociada con factores que más tarde se transformaron debido a los cambios económicos y al rezago social (Estado de la Región, 2016, 107). Los factores estructurales históricos se mantienen y siguen siendo causas de procesos sistemáticos de expulsión de personas de sus comunidades de origen. Junto con estos se configuran nuevos escenarios en los que el crimen organizado, la presencia de maras o pandillas o los efectos del cambio climático, operan como nuevos detonantes de este fenómeno e incrementan las migraciones dentro de la región y hacia fuera de ella.

Por otra parte, a la complejidad de las causas que dan lugar a los desplazamientos humanos debe agregarse que estos factores con frecuencia vulnerabilizan a poblaciones específicas, como las mujeres, las personas indígenas, niñas, niños y adolescentes o personas diversas sexualmente.

Si en las décadas pasadas se demandó un esfuerzo para poner fin a los conflictos armados, hoy se requieren con la mayor urgencia renovados contratos sociales que establezcan una base mínima

acerca del tipo de sociedades a las que se debe aspirar para sustituir a las actuales, caracterizadas por la desigualdad, la inequidad y las fracturas sociales y económicas, donde se originan las condiciones para la persistencia de legiones de personas empobrecidas. Son cambios indispensables para avanzar en la eliminación de las causas de la expulsión de personas.

En los últimos años en Honduras se ha observado un notable incremento en los flujos de personas migrantes que dejan el país en búsqueda de un futuro mejor principalmente en los Estados Unidos. Según los datos disponibles, el aumento de la migración en general va aparejado con el de la cantidad de niñas, niños y adolescentes migrantes sin compañía. ¿Qué factores están en el origen de la irrupción de este nuevo actor en el fenómeno migratorio? ¿Qué ha dejado de hacer el Estado hondureño en relación con este grupo de edad? ¿Cuál es el marco de protección para tutelar sus derechos? ¿Pueden identificarse algunas prácticas relevantes de protección a los Derechos Humanos de la infancia y adolescentes migrantes?

En este capítulo se analizan las condiciones actuales de la infancia y adolescentes migrantes en el marco de las obligaciones del Estado hondureño para su protección. Asimismo, se examina el contexto jurídico del país, las políticas públicas para esta población -en especial, las que se dirigen a atender a la población migrante- y se recopilan las acciones relevantes de protección de sus Derechos Humanos.

Metodología

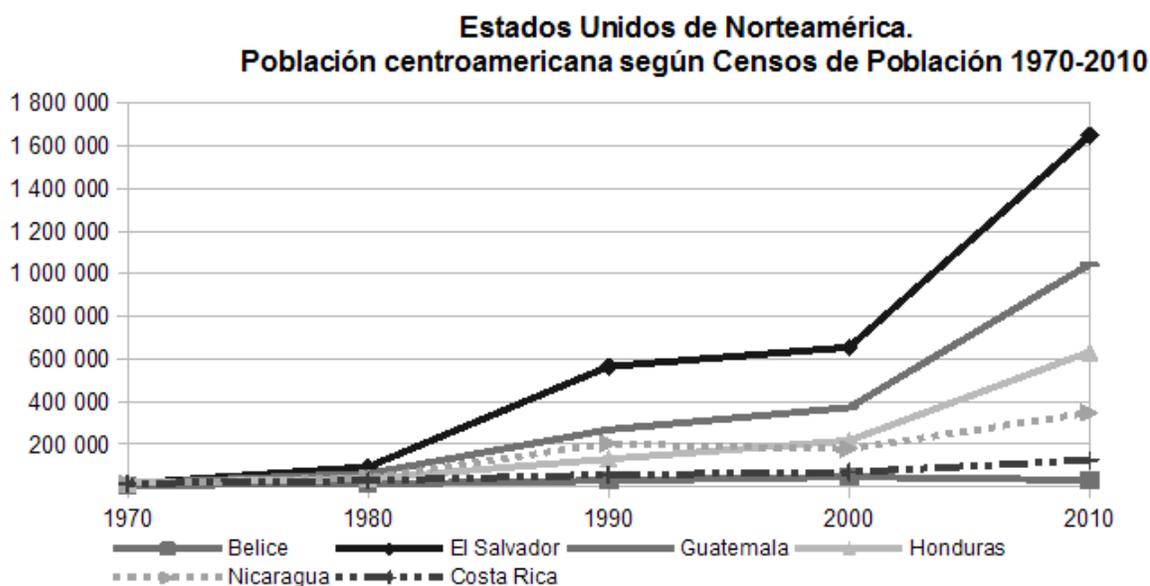
La metodología utilizada para la elaboración del presente capítulo se desarrolló en varias etapas, a saber:

- *Recopilación y sistematización de fuentes bibliográficas.* Se llevó a cabo una detallada revisión de distintas fuentes documentales: informes, estudios y publicaciones recientes. También se consultaron estadísticas oficiales tanto de Honduras como de Estados Unidos y México.
- *Realización de entrevistas a profundidad.* Se identificaron diversos actores clave y en una visita a Honduras se hicieron entrevistas semiestructuradas con el propósito de obtener información relevante y puntos de vista sobre la migración de la población de interés así como de la respuesta del Estado hondureño. Se tuvo una entrevista con niñas, niños y adolescentes migrantes que retornaron. También se llevaron a cabo entrevistas virtuales con informantes que así lo permitieron.
- *Elaboración del informe.* Con base en la información bibliográfica recolectada, las entrevistas realizadas y las observaciones de la persona investigadora, se redactó este informe final.

I. El contexto migratorio hondureño

En los últimos años la migración hondureña tuvo un incremento significativo, en particular, la que se dirige hacia Estados Unidos, principal destino de quienes se marchan. De acuerdo con los datos censales disponibles de ese país, en 1970 había un total de 19 118 migrantes hondureños registrados; en 1990 subieron a 131 066; y, en 2010 la cifra fue de 633 401. Es de 1990 a 2010 cuando se observa el mayor incremento del flujo de migrantes hondureños hacia Estados Unidos; en un lapso de cuarenta años, este se incrementó 33 veces.

Gráfico 1



Fuente: elaboración propia con datos de la Oficina del Censo de los Estados Unidos.

Por otra parte, en diversas investigaciones se estima en poco más de 100 000 las personas que anualmente salen del país, muchas de ellas sin documentos (CONADEH, 2014, 81; FONAMIH, 2008, 7). Su principal destino es Estados Unidos a donde pretenden llegar pasando por México; en menor cantidad se va a Canadá, otros países de Centroamérica, España e Italia. Sea cual fuere el destino, son una pérdida significativa para el país. Los datos de las deportaciones nos pueden dar una idea de la magnitud y crecimiento de este fenómeno. En 2001, fueron deportadas 3091 personas por vía aérea desde los Estados Unidos. Ese mismo año las personas devueltas desde México fueron 37 546 (Foro Nacional para las Migraciones en Honduras –FONAMIH-, 2008, 16). Para 2015, según el Centro de

Atención al Migrante Retornado, los Estados Unidos devolvieron por aire a 19 336 y por tierra, desde México, regresaron a 48 560. El aumento es significativo, lo cual puede indicar que los factores que causan las migraciones en Honduras, lejos de desaparecer, pueden estar agravándose.

Asumiendo la multicausalidad de los factores que las originan, cabe preguntarse ¿cuáles son los principales aspectos críticos que están a la base de las migraciones recientes en Honduras? Sin pretender agotar la discusión acerca de ellos, se enuncian a continuación algunos elementos identificados por distintas organizaciones, estudios e informes en el país.

- **Empleo, pobreza y desigualdad.** En el Informe del Comisionado Nacional de Derechos Humanos se asienta que “la población hondureña en su mayoría se dedica a trabajar en la agricultura, el comercio, la industria, algunos con sus propias tierras y empresas, pero la generalidad son contratados para realizar labores remuneradas asociadas a bajos ingresos, que finalmente los mantiene en la pobreza, ya que no pueden satisfacer las necesidades básicas de ellos y sus familias” (CONADEH, 2014, 46).

Según datos oficiales, en 2000 el sector primario de la economía (agricultura y ganadería) constituía el 6,96% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional, mientras que en 2015 fue de 7,25%¹ y generó poco más de una cuarta parte del empleo total (26%). Por otra parte, en un período de quince años, la pobreza no se redujo de manera significativa. En 2000 afectó al 64,4% de los hogares y en 2014 a un 62,8%². La fuerte dependencia del empleo agrícola –condicionado por el valor de los precios internacionales de los productos agrícolas y es frecuentemente afectado por las condiciones climáticas- acentúa la vulnerabilidad de quienes laboran en este sector. Asimismo, la falta de empleo, la pobreza y la desigualdad, son identificados como factores clave en la decisión de migrar (Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH-, 2015, 66; Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras –CONADEH-, 2014, 47; CONADEH, 2015, 123; Flores Fonseca, 2012, 13-16; Banco Central de Honduras, 2007, 28).

- **Reunificación familiar.** La reunificación familiar es el proceso por el cual las personas de un grupo familiar separadas forzosamente o por migración voluntaria, se reagrupan en un país distinto al de origen (OIM, 2006, 65). Es un factor consustancial a las dinámicas migratorias en la región. Esto ha sido identificado como una de las principales motivaciones de la migración en la región (Estado de la Región 2016, 108; CIDH 2013, 27). Las prácticas de control migratorio que se despliegan en los países de tránsito, el enfoque de seguridad que ha primado en el tratamiento de las migraciones y la construcción de costosos muros, solo ha incrementado los riesgos de las personas que migran, incluyendo los que sufren las niñas, niños y adolescentes que se desplazan en búsqueda del reencuentro y la reunificación con sus padres.

1 A precios constantes, cálculos propios a partir de estadísticas económicas del Banco Central de Honduras, disponibles en: http://www.bch.hn/pib_base2000.php

2 Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas, disponibles en: <http://www.ine.gob.hn/index.php/component/content/article?id=97>

- **Violencia generalizada.** En los últimos años, los niveles de violencia que se han experimentado en Honduras se han agudizado de forma dramática, al punto de convertirlo en uno de los países más violentos del mundo sin que haya una guerra como tal. En el Informe del CONADEH se señala que “actualmente muchos hondureños están desplazándose internamente y/o emigrando hacia otros países por ser víctimas de la violencia, amenazas e intimidaciones, asesinatos de familiares, extorsiones, violación y asesinato de mujeres y niñas, e incertidumbre e inseguridad, a menudo como resultado de las actividades ilícitas de las pandillas y maras y/o crimen organizado” (CONADEH, 2015, 125). La violencia generalizada ha sido una preocupación para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos porque “en múltiples zonas de Honduras durante los últimos años ha conllevado a un incremento significativo en el número de solicitantes de asilo y refugio en otros países de la región” (2015, 66). Flores Fonseca (2012), identifica como actores de este fenómeno a las maras o pandillas, así como al narcotráfico y el crimen organizado (2012, 19-21).
- **Eventos o desastres naturales.** En 1998 el paso del huracán Mitch por Centroamérica causó poco más de 5600 muertes y 1,5 millones de damnificados (Flores Fonseca, 202, 17); este evento incidió en el incremento de las migraciones en Honduras. Por otra parte, cada vez son más notorios los efectos del cambio climático que afectan y modifican -entre otras consecuencias- los patrones de precipitación y alteran negativamente los ciclos productivos con un impacto directo en la agricultura. Si las personas que han estado vinculadas históricamente a esta actividad acusaban ya los efectos de la ausencia del apoyo estatal y de políticas de fomento productivo, hoy día deben lidiar con los efectos del cambio climático que poco a poco gana terreno como factor relacionado con la expulsión de personas de sus comunidades de origen.

Estos son algunos de los factores más relevantes, empero no se excluyen otras causas que pueden traslaparse e incrementar su fuerza como elementos que influyen en la migración.

A las precarias condiciones en las que salen muchas personas migrantes y, en especial, las niñas, niños y adolescentes, debe añadirse una serie de elementos que incrementan sus condiciones de vulnerabilidad durante el tránsito hacia los países de destino. Entre estos se cuentan el abandono, robos, secuestros, extorsiones, violaciones o asesinatos, como lo han documentado Musalo y Ceriani Eds. (2015, 45), Stinchcomb y Hershberg (2014, 8); la CIDH, (2013, 8,44); y, Amnistía Internacional (2010, 12).

Por otra parte, debe llamarse la atención respecto de los costos familiares, comunitarios y sociales de la migración. En el nivel familiar, son frecuentes las rupturas, el abandono o la desintegración. Por otra parte, además de la pérdida de una parte importante del bono demográfico con el que ha contado el país, también se pierde su activo más importante: su población.

II. Nuevos - viejos actores: niñas, niños y adolescentes migrantes hondureños

La migración de niñas, niños y adolescentes no es nueva. El Foro Nacional para las Migraciones en Honduras (2008), reportaba que durante 2007 el Gobierno de México había repatriado a un total de 2741 personas menores de edad. La crisis humanitaria de junio de 2014 solo puso en los medios una realidad que había estado presente durante varios años, no solo en Honduras sino en toda la región centroamericana. Quizás su novedad se asiente en dos rasgos. El primero, la cantidad de niños, niñas y adolescentes que salen del país sin compañía; el segundo, las condiciones de vulnerabilidad en su salida y tránsito para llegar a su país de destino, sea este México o Estados Unidos.

Este tampoco es un hecho aislado. Su interpretación y comprensión tienen que situarse, por una parte, en el contexto en el que vive la población infantil en este país y, por la otra, en el marco general de las migraciones que acontecen en Honduras.

A. Breve bosquejo de la situación de la infancia y personas adolescentes hondureñas

En 2010 la población de Honduras se estimaba en 8,04 millones de personas, de las cuales 3,44 millones eran menores de 18 años. De acuerdo con los datos de UNICEF (2010), el 52% de esta población de 1 a 5 años padecía desnutrición aguda. La tasa de cobertura educativa para niñas y niños de 7 a 12 años era de 89,6%, la que disminuía notoriamente - a 39,5%- para el rango de edad de los 13 a 15 años. De las personas menores de 17 años, 377 158 trabajan (14,3% de ese rango etario)³.

Según el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI, 2013) la inversión indirecta en infancia y adolescentes en Centroamérica es realmente baja y se observan contrastes de un país a otro: “mientras el Estado guatemalteco invierte al año U\$ 34,7 en sistemas de salud indirectos para los niños, el hondureño destina U\$ 42,3 y el costarricense U\$ 392,3 anuales” (ICEFI, 2013, 24). De acuerdo con estos datos, el Estado hondureño tendría una enorme deuda en este rubro, razón por la cual no es de extrañar, por ejemplo, la baja cobertura de la educación de las niñas y niños de 13 a 15 años o el alto porcentaje de quienes deben trabajar. A este respecto, el Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras ha afirmado que “la inversión pública no se ha destinado a impulsar programas y políticas de Estado que favorezcan el desarrollo pleno de este importante sector poblacional” (CONADEH, 2016, 112).

No es solamente la débil presencia del Estado la que coloca en condición de vulnerabilidad a la población infantil y adolescentes de este país, también la violencia e inseguridad. En el informe sobre la situación de los derechos humanos en Honduras, la CIDH destacó que:

3 Los datos anteriores pueden consultarse en UNICEF (2010), disponibles en línea en: https://www.unicef.org/honduras/honduras_datos_infancia.pdf

La CIDH recibió información por parte de la sociedad civil de 1031 niños, niñas, adolescentes y jóvenes adultos (18 a 23 años de edad) que habrían muerto de forma violenta en el país entre enero a diciembre del 2014, lo que representaría un incremento de 18 casos respecto del 2013. De los 1 031 casos registrados, 864 corresponderían a niños y 167 a niñas. Respecto a las edades, 283 víctimas habrían tenido entre los 0 y 17 años y 748 víctimas entre 18 y 23 años. La principal causa de muerte sería la provocada por heridas de bala (arma de fuego) con el 78% (2015, 49).

La creciente presencia de redes criminales y la proliferación de maras y pandillas en distintos lugares del país, se han convertido en factores que han agudizado los riesgos para la integridad física de las niñas, niños y adolescentes. Gatica (2016) ha señalado que entre 2005 y 2012, hubo un total de 1683 homicidios dolosos cometidos contra personas menores de 18 años, ello representó un 4,32% del total de homicidios computados en ese período (2016, 110). Además, de acuerdo con el informe del CONADEH, “75 niñas y 327 niños, fueron asesinados lo que representa el 7.8% del total de los homicidios registrados para el año 2015” (CONADEH, 2016, 111). Aún más grave, la CIDH, indicó que “se evidencia un incremento de casos en los cuales se encuentran los cuerpos con señales de tortura previa a la ejecución” (2015, 49). Es decir, no basta con asesinar a niños y niñas, en muchos casos esta barbarie se acompaña con la tortura, práctica que ha sido común en la historia reciente de América Latina en contra de aquellos que se consideraban enemigos. ¿Serán entonces los niños y niñas los nuevos enemigos a erradicar?

En Honduras aproximadamente cinco de cada diez personas son menores de dieciocho años, es decir, es un país con una población joven; empero, hay una serie de factores que ponen en riesgo su desarrollo. Brevemente se han mencionado dos: la baja inversión pública social, aspecto que revela una deuda hacia ella, así como la violencia e inseguridad generalizadas que de forma creciente amenazan su integridad y vida.

B. ¿Por qué se están desplazando la infancia y adolescentes en Honduras?

Previamente se ha afirmado que las migraciones son provocadas por diversas causas y factores. A continuación, se hará un repaso de los más relevantes asociados a la migración de niñas, niños y adolescentes hondureños, en el entendido de que sus desplazamientos tienen distintos motivos y que, entre ellos, algunos son más determinantes que otros. En este orden de ideas, la pobreza, la exclusión social y la violencia emergen como sus principales causas. Por otra parte, como se verá más adelante, en los datos disponibles se muestra un incremento de sus movimientos migratorios, según los registros oficiales de retorno tanto desde México como desde Estados Unidos.

Pobreza. Este es uno de los factores más citados en los diversos estudios sobre migraciones en el país. El entorno social del que usualmente salen las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados está “(...) marcado por la pobreza, la violencia y la ausencia del Estado es más que notoria en cuanto a la ejecución de políticas públicas” (Casa Alianza, 2016, 41). En el informe del CONADEH (2014), se señala que “un 42,3% de niñas y niños vive en pobreza extrema y un 22.1% vive en pobreza relativa” (2014, 66). En esta realidad, la migración forzada es vista como una alternativa para buscar oportunidades económicas y laborales en otros países.

Ahora bien, la pobreza puede intersecarse con otros factores, como la inequidad y marginalidad, y extremar las condiciones de vulnerabilidad de la infancia y adolescentes. En el informe “Situación de maras y pandillas en Honduras” se afirma que:

(...) la marginalidad y exclusión social son factores de riesgo para los NNA que incrementan la posibilidad de ingresar a las maras o pandillas... las situaciones de inequidad social, exclusión, marginalidad, campeon por donde quiera. La falta de oportunidades, las dificultades para estudiar, el altísimo porcentaje de niños y niñas que dejan de ir a la escuela; los que lo logran y no pueden ir al colegio; y los que pueden titularse de secundaria pero no pueden acceder a la universidad. Todos estos son aspectos que considerar, porque estamos orillando a nuestra niñez y juventud a caminos equivocados quitando sueños y aspiraciones de vida (PNPRRS-UNICEF 2010, 35).

Por su parte, Figueroa (2016) al analizar la migración hondureña destacó que la de la infancia y adolescentes sin compañía tiene que ver con distintos factores:

[E]scapar de situaciones vinculadas con las infames formas del trabajo infantil, la violencia intrafamiliar, el abuso y la asociación delictiva. Una fuerte influencia es poder lograr unirse con su padre o madre o un miembro importante de su familia que ha emigrado, o sea que uno de los motivos principales para emigrar en los niños es la reunificación familiar. Deciden dejar su país de origen para tratar de incluirse a una sociedad que los proteja o al menos reconozca su estatus de vulnerabilidad, reconocimiento que muchas veces no ocurre en los países de tránsito y destino (2016, 22).

Esta conjunción de factores crea un entorno social y comunitario adverso para que la población de interés pueda desarrollarse integralmente. Estos entornos socialmente desfavorables se convierten en potentes detonadores para la expulsión de niñas, niños y adolescentes que buscan con la migración un horizonte diferente al que se les presenta en el contexto en el que habitualmente viven.

Violencia. La violencia es un fenómeno al que una persona está expuesta en el ámbito familiar o comunitario y ha sido señalada como una de las principales causas que empujan a las niñas, niños y adolescentes hondureños a migrar (Musalo y Ceriani Eds. 2015, 10). Figueroa (2016, 21) nos recuerda que el país es uno de los más violentos del mundo, al tiempo que identifica la inseguridad personal como un factor asociado a la decisión de migrar. En el informe de la CIDH se lee que “el impacto

que tienen diversas formas de violencia es particularmente preocupante en relación con los niños, niñas y adolescentes migrantes hondureños, quienes en muchos casos viajan no acompañados como consecuencia de la violencia que viven en sus comunidades, especialmente la ocasionada por la delincuencia organizada; violencia o abusos en sus hogares” (CIDH, 2015, 66).

No son los únicos, también el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- (2009, 123) la identificaba como un factor crítico que afecta negativamente a la población infantil y adolescente en la región centroamericana y la convierte “en algo dramático”. Para Casa Alianza constituye una razón de la decisión de migrar; en “Violencia, niñez y juventud en Honduras” (2014) esta entidad contextualiza a los actores que violentan a la población infantil y adolescente, identificando como tales a las bandas del crimen organizado y las maras o pandillas, pero también al Estado como responsable de la violencia estructural⁴ y a los medios de comunicación como sus agentes promotores. En este documento se afirma que Honduras es un país hostil para la infancia y la juventud. De acuerdo con los datos de esta entidad, el 64% de los entrevistados para su informe más reciente (2016, 31-32) indicaron que su principal razón para migrar fue escapar de la violencia, en una especie de huida de “la pesadilla hondureña”.

Por otra parte, mediante entrevistas a integrantes de la población de interés, Casa Alianza (2016) confirmó que migran y son deportados más niños que niñas (aproximadamente tres de cada cuatro). Dos factores incidirían en ello:

[L]os varones se ven más expuestos por las acciones de los grupos criminales en los barrios y colonias altamente conflictivas (...). Una segunda valoración es la concepción patriarcal, que condiciona que los hombres, a cierta edad, deben asumir la responsabilidad de proveedores, lo que hace que niños y jóvenes, a temprana edad, busquen formas alternativas de sobrevivencia (2016, 27).

La violencia tiene diversas expresiones. Una de estas es la violencia sexual, que también se identifica como una causa de las migraciones de niñas en Honduras. Casa Alianza lo plantea en los siguientes términos:

En el caso de las niñas, las violaciones son la constante delictiva, ya sea por miembros de las pandillas, por algunos vecinos y hasta por miembros del entorno familiar... Las niñas también son víctimas de reclutamiento forzoso de maras y pandillas para la venta de drogas, sicariato, cobro de extorsiones, explotación sexual por parte del grupo o con fines de comercio sexual. Los testimonios sobre las violaciones son repetitivos: me fui porque abusaron de mí y de otras personas. Algunas niñas y adolescentes que reconocen haber sido abusadas, no denuncian al hechor porque muchas veces es un familiar cercano y proveedor, que vive en su propia casa (2016, 44).

4 Esta es entendida como aquella en la que interviene el ejercicio del poder para promover 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. (Casa Alianza, 2014, 15).

La violencia sexual contra las niñas y niños es una de las más abominables y más comunes no solo en Honduras, sino también en los países del Triángulo Norte de Centroamérica y México. En el informe *Hidden in plain sight. A statistical analysis of violence against children*, de UNICEF, se afirma que quienes la sufren son más propensos a intentar suicidarse (2014, 62).

Por otra parte, durante el tránsito, hay evidencia del alto riesgo y exposición a la violencia sexual en contra de las niñas migrantes (Amnistía Internacional, 2010, 5). La Comisión Nacional de Derechos Humanos de México (CNDH), en el expediente CNDH/5/2013/8928/Q y su recomendación dirigida al Comisionado del Instituto Nacional de Migración (INM)⁵, documentó las agresiones sexuales en contra de una niña hondureña en una estación migratoria pública del Instituto Nacional de Migración (INM) situada en San Luis Potosí. En dos informes de la CIDH (2013 y 2014⁶) también se recoge información sobre la violencia sexual; en el de 2013 se documenta la agresión sexual sufrida por otra niña inmigrante hondureña por parte de un delegado local del INM de Tabasco (2013, 95). Ambos actos delictivos fueron cometidos por funcionarios públicos.

La violencia sexual no solo está presente en el país de origen, también es un factor de riesgo durante el tránsito. En las entrevistas a infantes y adolescentes migrantes retornados a Honduras, narraron lo siguiente:

Cuando nos agarraron, los policías nos llevaron a una cárcel donde había otras personas que también habían agarrado. Había gente de varios países (...) nosotros íbamos juntos (...) En esa cárcel, había unos salvadoreños que eran mareros, de la MS (...) Como “El Chele” tenía un tatuaje, nos empezaron a amenazar y nos pegaron porque decían que éramos de la Dieciocho (de la mara o pandilla) (...) ellos eran más y nos amenazaban con que nos iban a matar y decían, vamos a traer a la bicha, a La Chelita para violarla (en referencia al adolescente de tez blanca al que le decían El Chele). Nosotros teníamos miedo porque ellos eran más (...) Les decíamos a los guardas y ellos se reían de nosotros y nos decían: defiéndanse, ustedes son hombres (...) nosotros les decíamos que si nos pasaba algo, era responsabilidad de ellos (...) (C. F., entrevista realizada por el autor).

Estos hechos descritos ocurrieron en una estación migratoria mexicana a donde estos niños fueron llevados después de ser aprehendidos junto con otras personas migrantes adultas.

Al respecto, debe tenerse presente lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) en su opinión consultiva *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, OC-21/14 del 19 de agosto de 2014 (en adelante OC-21/14), acerca de la privación de libertad a las niñas, niños y adolescentes en contextos de migración irregular. Esta ocurre cuando “la niña o el niño, no pueden o no tienen la posibilidad de

5 Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2014/Rec_2014_017.pdf

6 *Derechos Humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México* (2014, párr. 216).

salir o abandonar por su propia voluntad el recinto o establecimiento en el cual se encuentra o ha sido alojado” (OC-21/14 párr. 145). En el caso de los niños entrevistados, en todo momento asumieron que habían sido privados de libertad o, más claramente, que habían sido encarcelados por su condición de migrantes irregulares.

Más aún, la Corte IDH con claridad ha afirmado que:

[L]a medida de privación de libertad, si bien puede perseguir una finalidad legítima y resultar idónea para alcanzarla, al conjugar los criterios desarrollados y en virtud del principio de interés superior de la niña o del niño, la Corte es de la opinión que la privación de libertad de niñas o de niños por razones exclusivas de índole migratoria excede el requisito de necesidad, toda vez que tal medida no resulta absolutamente indispensable a los fines de asegurar su comparecencia al proceso migratorio o para garantizar la aplicación de una orden de deportación (supra párr. 151). Aunado a ello, la Corte es de la opinión que la privación de libertad de una niña o niño en este contexto de ninguna manera podría ser entendida como una medida que responda a su interés superior. En este sentido, la Corte considera que existen medidas menos gravosas (infra párr. 162) que podrían ser idóneas para alcanzar tal fin y, al mismo tiempo, responder al interés superior de la niña o del niño. En suma, la Corte es de la opinión que la privación de libertad de un niño o niña migrante en situación irregular, decretada por esta única circunstancia, es arbitraria, y por ende, contraria tanto a la Convención como a la Declaración Americana (OC-21/14 párr. 154).

Así las cosas, la Corte IDH, en su referida opinión, a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, establece que la privación de libertad a las niñas y niños es improcedente (párr. 157) toda vez que se pueden y deben disponer condiciones menos lesivas para proteger sus derechos de manera integral (párr. 160).

Reunificación familiar. Es un motivo permanente en las dinámicas migratorias y un factor presente en la decisión de migrar (Casa Alianza, 2016, 14). Con frecuencia, en los procesos migratorios se despliega una estrategia consistente en que, en primer lugar, emigra el padre, la madre o los hijos mayores (CPMH, 2013, 1). Se aprovechan los contactos con redes de familiares o amistades en el país de destino. Una vez asentados y con alguna estabilidad económica y laboral, envían los recursos para que otros miembros del grupo familiar emprendan la ruta migratoria. Para el informe de Casa Alianza (2016), se entrevistó a 119 niñas, niños y adolescentes deportados hacia Honduras, de ellos “El 58% de los NNA migrantes deportados entrevistados indicaron que su padre o madre viven fuera del país; de estos, el 98% vive en los Estados Unidos” (2016, 28, 33, 34).

Los factores anteriormente citados son algunos de los más relevantes que están a la base de la expulsión de niñas, niños y adolescentes hondureños. Según Casa Alianza el Estado “carece de una política integral basada en derechos humanos para solucionar las causas estructurales que generan la migración en general y, en especial, de la niñez y adolescencia” (2016, 19).

C. ¿Cuántos niños, niñas y adolescentes están saliendo de Honduras?

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, 2015) realizó una investigación para determinar por qué las niñas, niños y adolescentes de Centroamérica y México están abandonando sus países. En el estudio se consigna “que no menos del 58% de los 404 niños entrevistados fueron desplazados forzosamente a causa de daños sufridos que indican una necesidad actual o potencial de protección internacional” (2015, 6). En él se concluye “que dada la alta tasa de niños que han expresado necesidades actuales o potenciales de protección, todos los niños no acompañados y separados de estos cuatro países deben ser evaluados sobre la base de las necesidades de protección internacional” (2015, 6). Sin embargo, según Casa Alianza, en el escenario migratorio regional esta población no es vista como “sujetos con necesidades de protección especial” (2016, 30).

Cabe preguntarse ¿cuál es la magnitud de la migración de la población infantil hondureña? Para responder a ello, se pueden identificar tres fuentes de información: el Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS) del Gobierno de Honduras, el Instituto Nacional de Migraciones (INM) de México y la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos (*U.S. Border Patrol*).

En la Tabla 1 se muestra el total de aprehensiones de las autoridades mexicanas de 2009 a 2015. Durante este período se observa una tendencia creciente en la cantidad de infantes y adolescentes migrantes sin compañía detenidos provenientes de los países del Triángulo Norte. En el caso de la población de interés, representan el 30% del total de detenciones a lo largo del período.

País	2009	2010	2011	2014	2015	Total	Porcentaje del total
El Salvador	258	492	512	2,350	3,786	7,398	19,86
Guatemala	810	1,143	1,301	4,364	10,371	17,989	48,29
Honduras	878	1,095	913	3,997	4,245	11,128	29,87
Otros países	45	139	75	232	248	739	1,98
Total	1,991	2,869	2801	10,943	18,650	37,254	100

Fuente: elaboración propia con datos de los Boletines Estadísticos Anuales del Instituto Nacional de Migraciones de México. Disponibles en línea en: http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Series_Historicas

Según estos datos, no hay una disminución en la cantidad de detenciones. Esto sugiere dos cosas: que se han incrementado los esfuerzos de las autoridades migratorias para detener a esta población que transita por México; o, que las condiciones en el país de origen no se han modificado y ello sigue dando lugar a la expulsión de niños, niñas y adolescentes hondureños. ¿Cuál es el comportamiento registrado por las autoridades de los Estados Unidos de Norteamérica?

Tabla 2
Niñez y adolescencia no acompañados aprehendidos por la
Patrulla Fronteriza (U.S. Border Patrol)
al 30 de setiembre de cada año (2009-2015)

País	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
El Salvador	1,221	1,910	1,394	3,314	5,990	16,404	9,389	39,622
Guatemala	1,115	1,517	1,565	3,835	8,068	17,057	13,589	46,746
Honduras	986	1,017	974	2,997	6,747	18,244	5409	36,374
México	16,114	13,724	11,768	13,974	172,40	15,634	11,012	99,466
Total	19,436	18,168	15,701	24,120	38,045	67,339	39,399	222,208

Fuente: elaboración propia con datos tomados de <http://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children/fy-2016>

Según esto, hay un pico en la cantidad de niñas, niños y adolescentes aprehendidos en 2014, una cifra que cae en 2015. A pesar de ello, la suma reportada durante ese año es un poco más de cinco veces la de 2009. La información con la que se cuenta no permite establecer de manera concluyente una disminución permanente en la cantidad de personas menores de edad aprehendidas en la frontera estadounidense; por otro lado, en parte, el descenso observado en 2015 pudo obedecer a las campañas informativas gubernamentales para desestimular su migración o al incremento de los controles migratorios a lo largo de México como país de tránsito.

En 2014 y 2015 el Gobierno de Honduras registró un total de 10 873 y 8355 niñas y niños retornados, respectivamente (Centro Nacional de Información del Sector Social -CENISS-, 2015, 27). Solamente en 2015 retornaron 3068 niños y niñas no acompañados por vía aérea y terrestre⁷. Los datos oficiales de Honduras son mucho menores que los de México y Estados Unidos, que para ambos años registraron un total de 31 895 aprehensiones, mientras, según las autoridades hondureñas el dato es de 12 667

⁷ Datos disponibles en: <http://ceniss.gob.hn/mapamigranteshondurasdepartamento.html>

retornos menos para ambos años. ¡Son muchos casos, son muchas niñas, niños y adolescentes para no ser adecuadamente registrados!

Ahora bien, debe señalarse que a la par de los factores que causan la salida de la infancia y personas adolescentes, también hay costos emocionales para quienes retornan, los que están asociados con la estigmatización por haber regresado. La deportación en algunas comunidades es sinónimo de delito; por tanto, el niño, niña o adolescente que regresó es visto como delincuente y se le aísla en el barrio, colonia o comunidad a la que vuelve. En otros casos, el retorno se percibe como fracaso. También puede ser asumido por los niños y niñas con un alto grado de frustración, como se expresa en el citado informe de Casa Alianza:

Los NNA migrantes que recientemente han experimentado el proceso de la deportación y han sido recibidos en Honduras, manifiestan diferentes sentimientos como decepción, tristeza, frustración, desilusión, enojo y vergüenza por no haber logrado el objetivo de llegar al país de destino, y desapego por el lugar donde regresarán a vivir (2016, 17).

Esta realidad tendría que ser tomada en cuenta en la gestión de los procesos de reintegración que el Estado hondureño está empezando a desarrollar en el país.

La información sistematizada en este apartado nos posibilita una visión del contexto en el que se gestan las condiciones para la salida de niñas, niños y adolescentes migrantes hondureños. Los factores que condicionan su decisión son diversos y apuntan a entornos hostiles y críticos en el país de origen, los que experimentan también durante el tránsito y la llegada a los países de destino. Por otra parte, la migración de esta población no solo tiene como país de llegada Estados Unidos, un mito sobre el que Rojas y Caballeros (2015, 16) han llamado la atención respecto de que también se identifica a México como destino para buscar refugio. Según estos investigadores ello requiere “reconocer la necesidad de brindar un trato diferenciado de atención a NNA migrantes que viajan a México, ya que muchos no van más allá del Estado de Chiapas” (2015, 18).

En el apartado siguiente se identifican y establecen algunas prácticas relevantes que contribuyen a la protección y defensa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en Honduras en contextos de migración.

III. Acciones relevantes en la garantía y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes sin compañía

Al igual que los demás países de la región centroamericana, en Honduras se tiene un robusto marco legal con el que se tendría que garantizar de forma efectiva la tutela de todos los derechos de la infancia y adolescentes en general. Pero, pese a que hay algunos elementos que pueden contribuir

a esta protección, persiste una enorme brecha entre lo que se establece formalmente en este conjunto de instrumentos y la realidad en la que vive esta población. En primera instancia, se hará un repaso de la legislación nacional y, en un segundo momento, se revisarán algunas políticas e iniciativas implementadas recientemente y que se empiezan a convertir en acciones relevantes de protección en el país.

A. Legislación: preceptos legales para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados

1. Constitución Política de la República de Honduras (Decreto 131 de 1982)

La Constitución Política de Honduras se elaboró en un contexto en el cual las dinámicas migratorias no tenían las dimensiones y características que poseen en la actualidad ni involucraban a sujetos como la población de interés de esta investigación. Pero, aunque no se aborda de manera directa esta problemática, sí contiene un marco global de garantía de una serie de derechos que protegen a las niñas, niños y adolescentes migrantes.

Como parte del bloque de constitucionalidad se reconoce el Derecho internacional de los tratados en términos de que una vez aprobados por el Congreso Nacional son ratificados por el Poder Ejecutivo y, una vez que entran en vigor, pasan a formar parte del Derecho interno (artículo 16). Asimismo, se garantiza que en caso de conflicto entre el tratado o convención y una ley interna, prevalece el primero (artículo 18), de acuerdo con el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

En el artículo 59 se establece que la persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado. El principio de igualdad está consagrado en el artículo 60 constitucional, con lo que se adecúa a lo prescrito en el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (en adelante DUDH), el 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante CDN).

En el Título III, Capítulo II, se desarrollan los derechos individuales garantizados constitucionalmente. Entre estos se destacan la inviolabilidad de la vida (artículo 65); la prohibición de la pena de muerte (artículo 66); el respeto a la integridad física, psíquica y moral y la prohibición de torturas, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (artículo 68); la inviolabilidad de la libertad (artículo 69); y, el derecho a la defensa (artículo 82).

Además, en el Título III, Capítulo III, sobre los derechos sociales, en relación con la población de interés la familia, el matrimonio, la maternidad y la infancia están bajo la protección del Estado (artículo 111). En el Capítulo IV se plasman los derechos del niño y la obligación estatal de protección

(artículo 119); este artículo leído con el 59 antes citado, refuerza dicha obligación que es, desde esta perspectiva, un fin supremo de la sociedad. En él se establece que los padres están obligados a alimentar, asistir y educar a sus hijos e hijas durante la minoría de edad; el Estado subsidiariamente brindará especial protección a aquellos cuyos padres o tutores estén imposibilitados económicamente para proveerles lo necesario para su crianza y educación (artículo 121). Reconoce el derecho de la infancia a gozar de los beneficios de la seguridad social, la educación, la salud, alimentación, vivienda, recreo, deportes y servicios médicos adecuados (artículo 123).

Otros derechos que se reconocen en este capítulo son la protección contra toda forma de abandono, crueldad y explotación, el trabajo infantil y la mendicidad (artículo 124) además de que, en cualquier circunstancia, el niño o niña debe ser una prioridad en recibir auxilio, protección y socorro (artículo 126).

2. Código de la Niñez y de la Adolescencia (Decreto 73-96)

El Código de la Niñez y de la Adolescencia de Honduras se enmarca en el paradigma de protección integral. Consagra los derechos y libertades fundamentales de esta población al tiempo que establece y regula el régimen de prevención y protección que el Estado debe garantizarles para asegurar su desarrollo integral (artículo 2). De forma complementaria, se incorpora la visión del niño como sujeto de derechos (artículo 5), con lo cual se avanza en superar la perspectiva adultocéntrica presente en legislaciones anteriores.

En su artículo 3 se retoma el espíritu del artículo 16 constitucional, acerca del lugar de los tratados como fuente del Derecho aplicable a la infancia; en ese sentido, le asigna un papel central a la Convención sobre los Derechos del Niño. De manera complementaria, el artículo 181 garantiza que gozará del pleno respeto a los derechos y garantías establecidos en la Constitución de la República, los tratados y convenios internacionales vigentes en Honduras, este Código y demás leyes relacionadas.

Debe recordarse que el actual Código fue aprobado hace poco más de dos décadas, momento en el que, si bien ya era notorio un incremento en la magnitud de los flujos migratorios, aún no eran significativos los desplazamientos de niñas, niños y adolescentes migrantes sin compañía. En 2013 se reformó en procura de actualizarlo de acuerdo con los instrumentos y jurisprudencia existentes. Ello debe tenerse presente al momento de leerlo en clave migratoria, dado que en este segundo momento (de las reformas), tampoco se consideró la magnitud de este fenómeno.

Apuntado lo anterior se destacan algunos aspectos del Código que, de manera directa o indirecta, son aplicables a la infancia migrante en tránsito o que retorna al país. Se incluirán las reformas de 2013 (Decreto 35-2013). Estos se agrupan en torno a cuatro grupos de derechos usualmente aplicados a esta población, relacionados con 1) la supervivencia, 2) la protección, 3) el desarrollo y 4) la participación.

a. Derechos relativos a la supervivencia

Artículo 6. El Gobierno de la República, por medio de los organismos que más adelante se determinarán, velará por el estricto cumplimiento de los derechos de los niños establecidos en este Código y en los tratados o convenios internacionales de los que Honduras forme parte. Con tal fin, adoptará las medidas económicas, sociales y culturales que sean necesarias para brindarle apoyo a la familia y a la comunidad, con miras a crear condiciones que hagan posible el sano y pleno desarrollo de los niños.

Es clara la responsabilidad del Gobierno de la República de garantizar los medios económicos que permitan el cabal cumplimiento de los derechos de esta población, de acuerdo con la DUDH (artículo 25, inciso 1), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 23, inciso 1), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 10), la CDN (artículo 6, inciso 2); y, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 17, inciso 1)

Los derechos relativos a la supervivencia están contenidos en los artículos 11 al 23 del Código. Entre otros asuntos, señala que le “corresponde al Estado, por medio de las entidades de salud pública, brindarle a la madre y al niño, en las etapas prenatal, natal y postnatal, atención médica especializada y, en caso de necesidad, apoyo alimentario” (artículo 13); el disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 16); la prohibición de la extracción de órganos, tejidos, fluidos o células a los niños o niñas para ser utilizados con fines ilícitos (artículo 20, reformado mediante Decreto 35-2013, del 27 de febrero de 2013. Publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 33 222 del 6 de septiembre de 2013). Asimismo, se reconoce el derecho a la seguridad social:

Artículo 23. Los servicios de asistencia y previsión social recibirán y atenderán prioritariamente, a los niños en la recepción de primeros auxilios y en cualquier otra circunstancia en que requieran protección y socorro de parte de los mismos. La cobertura de la seguridad social se ampliará en forma gradual y progresiva para beneficiar con ella a la niñez.

Estos artículos deben leerse a la par de los dedicados a la atención de la población infantil que carece de los medios para satisfacer sus necesidades básicas (artículos 154 a 156), en particular, el derecho a la alimentación y las obligaciones del Estado para asegurársela.

Este conjunto de derechos, comúnmente llamados de *supervivencia*, retoman el espíritu del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, específicamente su artículo 12 en el que se recoge el compromiso de los Estados de garantizar la salud física y mental, proponiéndose reducir la mortalidad general (pero especialmente la infantil), promover el desarrollo sano de la niñez y asegurar los servicios médicos necesarios; en un sentido similar, el art. 12 de la CDN garantiza el derecho de todo niño y niña al disfrute del más alto nivel posible de salud; y, en el art. 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se establece el compromiso de los Estados de garantizar el derecho a la salud, entendida como “el disfrute del más alto nivel de bienestar físico mental y social.

b. Derechos relativos a la participación

El Código garantiza que los niños y niñas tendrán derechos a conocer su situación legal y a ser informados sobre las facultades o derechos de que gozan (artículo 25), al respeto a sus opiniones (artículo 28, inciso c), a la participación (artículo 28, inciso d) y a la búsqueda de refugio, auxilio y orientación cuando sean víctimas de algún abuso o se transgredan sus derechos (artículo 28, inciso f). Estos son tutelados por la DUDH (artículo 10), la CDN (artículos 12 al 15), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 8, inciso 1), la Observación general No. 14, 2013 (párr. 43-45), del Comité de los Derechos del Niño, y la OC-21/14 (párr. 122-123). La importancia de este conjunto de derechos radica en que con su observancia se puede asegurar el disfrute de otros derechos sociales y económicos; en ese sentido, tiene un carácter instrumental.

c. Derechos relativos a la protección

En este conjunto, es de particular relevancia el derecho fundamental a la unidad familiar; puesto en tensión en contextos de movilidad humana y migración, es tutelado por el artículo 57: “[l]os niños no podrán ser separados de su familia natural sino solo en las circunstancias especiales que determine la ley y con la exclusiva finalidad de protegerlos”. Además, se reconoce el derecho de todo niño o niña a una nacionalidad y a su identidad personal (artículo 29).

Considerando los retos asociados con los nuevos contextos migratorios, el Congreso de la República introdujo algunos cambios en el Código. En uno de ellos se establece lo siguiente:

El Estado, por medio del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA), implementará un programa de prevención de la migración irregular de niños y niñas, que asegure la protección de sus derechos, su identificación y documentación y en su caso, la de sus representantes legales; y facilite su reintegro a su medio familiar y su centro de vida (Artículo 31-A; Adición mediante Decreto 35-2013, del 27 de febrero de 2013. Publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 33 222 del 6 de septiembre de 2013).

Si bien no se establece de manera explícita que tal derecho sea reconocido independientemente de la nacionalidad o situación migratoria del padre, madre o ambos, dada la primacía que se le da a los tratados y convenios internacionales tal supuesto se debe reconocer según lo determinado en la DUDH (artículo 25, inciso 1), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 23, inciso 1), la CDN (artículo 8), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 17, inciso 1) y la OC-21/14 (párr. 104 a 107)

Aunque no se dirige explícitamente a la infancia y las personas adolescentes migrantes, el Código contempla la atención de sus necesidades especiales en lo que nos interesa, es decir, en contextos de movilidad o desplazamiento, al establecer “las medidas de protección de los niños se aplicarán teniendo

en cuenta sus necesidades y la conveniencia de fortalecer sus vínculos familiares y comunitarios” (artículo 91).

El Congreso hondureño adecuó el contenido del Código de la Niñez y la Adolescencia para prevenir la trata de niños y niñas con fines de explotación sexual. De esta cuenta prohíbe “al propietario, gerente o encargado de establecimientos que expendan bebidas alcohólicas como actividad principal, casas de juego y apuestas, clubes nocturnos y similares, permitir el ingreso y permanencia de niños y niñas” (artículos 97-100A, reformados mediante Decreto 35-2013, del 27 de febrero de 2013. Publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 33 222 del 6 de septiembre de 2013). Este artículo debe leerse en conjunto con los artículos 123 y 134, inciso c) que prohíben el trabajo de niños o niñas en casas de prostitución y la tipificación del delito de explotación económica que fomente la prostitución, respectivamente.

Un derecho que se le garantiza a una persona menor de edad es el relativo a la posibilidad de viajar solamente si va “acompañado de los padres o representante legal en defecto de éstos, de la persona que cuente con la respectiva autorización escrita” (artículo 100). Tal reconocimiento, plasmado en los instrumentos internacionales, es de la mayor importancia en contextos de migración de niñas, niños y adolescentes que se desplazan sin compañía de un familiar adulto. Entre otros, pueden citarse la CDN (artículos 9 a 11); el Convenio de la Haya sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores, de 1980, (artículo 12), la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias (artículo 4) y la Observación general No. 6, de 2005, Nos. 12-13.

La intención de este artículo se fortalece al leerlo con el 103:

[L]os jueces de la niñez tendrán derecho a impedir la salida de un niño del país cuando quien pretenda llevárselo se halle en el ejercicio de la patria potestad pero no le esté dando cumplimiento a sus obligaciones legales o a las que le haya impuesto la autoridad competente (...) Si pese a la orden judicial el niño sale del país, se seguirá juicio criminal contra el culpable y se adoptarán las medidas necesarias para el rescate de aquél.

Más aún, se previó que toda persona que tenga conocimiento de que se pretende sacar del país a un niño o niña de forma fraudulenta, tiene que avisar a las autoridades respectivas (artículo 105 y sus reformas). De forma complementaria, se prevé que las autoridades migratorias no deben permitir la salida de un niño o niña mientras no se hayan cumplido los requisitos respectivos (artículo 106).

En el Capítulo V se desarrollan los parámetros para la protección de la población menor de edad contra la explotación económica, al tiempo que se establecen algunas regulaciones para el trabajo infantil (artículos 114 al 118), siguiendo el espíritu del artículo 32 de la CDN.

En el Código se establece que un niño o niña es particularmente vulnerable al incumplimiento y a la violación de sus derechos cuando está en una situación de abandono (artículos 139, inciso a, y

141). Si el abandono se da fuera del territorio nacional, fija las responsabilidades de los representantes diplomáticos y consulares:

Los (as) jefes de las misiones diplomáticas y consulares de Honduras que tengan conocimiento de que un niño o niña hondureño (a) ha sido privado de su derecho a una familia o que ha sido internado en una institución pública o privada del país en el que estén acreditados, investigarán las causas de los hechos y le brindarán el auxilio legal y económico que necesite (...) (Artículo 145, Reforma mediante Decreto 35-2013, del 27 de febrero de 2013. Publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 33,222 del 6 de septiembre de 2013).

En el Código se recoge el propósito de protección desarrollado por el artículo 39 de la CDN y, a la vez, la consideración primordial al interés superior del niño en la búsqueda de soluciones en el corto y el largo plazo, según lo clarifica la Observación general No. 6 (párr. 19 al 22)⁸.

El Código prohíbe el maltrato a niñas y niños y considera como tal “toda acción u omisión que violente los derechos y el bienestar de éstos, afectando su salud física, mental o emocional” (artículo 162). Dentro de estos maltratos, se tipifican dos, que pueden experimentar los infantes y adolescentes migrantes que retornan a Honduras. Estos son

Artículo 164. El maltrato por supresión implica todo aquel trato, disimulado o no, como medidas disciplinarias o correctivas, que tiendan a negar al niño o niña el goce de sus derechos. Este maltrato comprende toda supresión o discriminación que conlleve perjuicio al niño o niña, incluida la exclusión del hogar y la negación del goce y ejercicio de sus libertades; el derecho a la asistencia familiar, a la atención médica (...)

Artículo 165. El maltrato por transgresión tendrá lugar cada vez que se produzcan acciones o conductas hostiles, rechazantes o destructivas hacia el niño o niña (...)

d. Derechos relativos al desarrollo

Entre estos, en el Código se plasma el derecho a la educación (artículo 35) y se procura, entre otros fines, asegurar la igualdad de oportunidades, priorizando a los alumnos carentes de recursos económicos (artículo 35, incisos a y g). Con ello se incorpora lo establecido en los arts. 28 y 29 de la CDN. Más aún, de acuerdo con la interpretación contenida en la Observación general No.1⁹, se persigue que la educación potencie “al máximo la capacidad del niño para participar de manera plena y responsable en una sociedad libre y sus posibilidades de hacerlo” (parr. 12).

⁸ 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*. UN. Doc. CRC/GC/2005/6, 1 de septiembre del 2005.

⁹ Comité de los Derechos del Niño. *Observación general No. 1. Propósitos de la Educación*. CRC/GC/2001/1.

Con un enfoque de interculturalidad se reconoce el derecho de la población infantil a “tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propia lengua, en armonía con su entorno cultural” (artículo 31-B, adición mediante Decreto 35-2013, del 27 de febrero de 2013. Publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 33 222 del 6 de septiembre de 2013). Asimismo, se le garantiza el respeto a “sus formas culturales” (artículo 50), al tenor del artículo 30 de la CDN.

e. Coordinación interinstitucional

En términos de coordinación institucional, una práctica relevante es que en el art. 269 del Código se designa a la institución responsable de ejecutar y fiscalizar las políticas atinentes a la población infantil:

El Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia será el órgano encargado de coordinar a los sectores públicos y privados para el estudio, promoción, ejecución y fiscalización de las políticas generales de prevención y protección integral a la niñez.

Asimismo, se le delega a esta institución la responsabilidad de establecer las causales del abandono y la ruta institucional para la declaratoria de tal situación, así como el incumplimiento de los derechos de la infancia (artículo 147). Esta recaía en el extinto Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA), actualmente Dirección de Niñez y Adolescencia y Familia (DINAF).

Con el Código de Niñez y la Adolescencia se crea el Sistema Especial de Justicia para la Niñez Infractora y se incluye un conjunto de principios rectores que orientarán su quehacer. Para los efectos de la identificación de prácticas relevantes de protección, se destacan los siguientes, contenidos en el artículo 180B (adición mediante el Decreto 35-2013, del 27 de febrero de 2013. Publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 33 222 del 6 de septiembre de 2013), que pueden aplicarse de forma solidaria y extensiva a las niñas, niños y adolescentes migrantes:

- Interés superior: sin perjuicio y en concordancia con lo dispuesto en el artículo 5 de este Código, El Sistema estará dirigido a asegurar el pleno y efectivo ejercicio y disfrute de todos los derechos y garantías del niño (a).
- Formación integral: toda actividad estará dirigida a fortalecer el desarrollo personal del niño (a), el respeto por su dignidad, los derechos fundamentales de todas las personas y su función constructiva en la sociedad.
- Reinserción del niño (a) en su familia y en la sociedad: toda actividad estará dirigida a garantizar el ejercicio pleno de los derechos del niño (a), en el seno de su comunidad y de su familia, conforme a las previsiones de este Código.
- No discriminación: implica que los derechos y garantías reconocidos en este Código, se aplicarán sin discriminación alguna por razones de orientación sexual, origen étnico, social, índole económica,

religión o cualquier otro motivo semejante, propio o de sus padres, familiares u otras personas responsables o que los tengan bajo su cuidado.

- Humanidad: ningún niño (a) debe ser sometido a torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni a métodos o técnicas que induzcan o alteren su libre voluntad, su estado consciente o atenten contra su dignidad.
- Confidencialidad: son confidenciales los datos sobre los hechos cometidos o supuestamente cometidos por el niño (a). En todo momento, debe respetarse su identidad e imagen.

Como se indicó al inicio, la promulgación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Honduras, se llevó a cabo en un contexto en el cual las migraciones infantiles no tenían la magnitud, características y rasgos críticos que presentan hoy día. En ese sentido, lo relevante es la configuración de un marco jurídico de tutela de los derechos de la población infantil. Serán posteriores desarrollos legislativos y de política los que complementen el marco protector atendiendo a sus actuales condiciones y necesidades específicas.

3. Reforma integral en materia de infancia y familia (Decreto 35-2013)

Se destaca como una práctica relevante la reforma y actualización de los Códigos de Niñez y la Adolescencia y de Familia, ambas de 2013); estas tuvieron como propósito ampliar la protección a la infancia con base en las recomendaciones formuladas al Estado hondureño por el Comité de los Derechos del Niño, de forma que se favoreciera la plena tutela de sus derechos y el acceso a la justicia de esta población.

Entre las reformas introducidas en el texto se destacan las siguientes:

- Se definen los alcances del concepto de niño, niña: “Para todos los efectos de este Código, se entenderá por niño o niña, a todas las personas hasta los dieciocho (18) años de edad” (artículo 1).

Tal precisión se adecúa a lo que establecen la CDN (artículo 1), la *Observación general No. 6, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, párr. 7, del Comité de los Derechos del Niño; y, la Opinión Consultiva OC-21/14 de la Corte IDH, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, del 19 de agosto de 2014, párr. 49.

- Se explicita que las disposiciones del Código se interpretarán y aplicarán de acuerdo con el principio del interés superior del niño; a que su opinión sea tenida en cuenta; al respeto a su pleno desarrollo; a su edad, grado de madurez y capacidad de discernimiento (artículos 5 y 147C), entre otras.

De esta forma, se armoniza la legislación con lo dispuesto por la CDN (artículo 1, párr. 3); las observaciones generales No. 5, *Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*, párr 12, y No. 6, *Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, párr. 19 a 22 y la referida OC-21/14 del 19 de agosto de 2014, párr. 70.

- La inclusión de un programa de prevención de la migración irregular de niñas y niños en el artículo 31A:

El Estado por medio del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia, implementará un programa de prevención de la migración irregular de niñas y niños, que asegure la protección de sus derechos, su identificación y documentación y en su caso, la de sus representantes legales; y facilite su reintegro a su medio familiar y su centro de vida.

Al incluir una acción específica como la transcrita, se retoma lo razonado por la Corte IDH en su opinión consultiva *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, OC-21/14, al exponer que “si bien el principal obligado en la situación sometida a esta Opinión Consultiva es el Estado que recibe a la niña o al niño extranjero, ello no implica que el Estado de origen de dicho menor de edad no tenga obligación alguna referida a la señalada situación, derivada por cierto, de su competencia personal” (OC-21/14, párr. 63). Con ello se refiere no solo al respeto a los derechos humanos de la infancia y adolescentes migrantes, sino a las condiciones que propician su migración.

Con la reforma al Código de Niñez y la Adolescencia de 2013 se hizo un esfuerzo por incorporar algunos principios rectores para armonizar la legislación nacional con los estándares internacionales y la jurisprudencia consultiva de la Corte Interamericana. Dado que es relativamente reciente, habrá que esperar un tiempo para ver cuál es su impacto y cómo influye en la jurisprudencia de los tribunales nacionales respecto de los niños, niñas y adolescentes migrantes.

4. Ley de Migración y Extranjería y su reglamento (Decreto 208-2003)

La Ley de Migración y Extranjería de Honduras fue aprobada en diciembre de 2003 en un contexto en el que aún estaban frescos los efectos de los atentados terroristas de 2001 en los Estados Unidos. Esto puede notarse en la redacción de algunos artículos dirigidos a fortalecer el control migratorio y garantizar la seguridad nacional (arts. 11, 51, 59, 112). Ese énfasis y el peso significativo de la emigración hondureña en ese momento, dieron lugar a un abordaje marginal de las condiciones y necesidades específicas de la problemática de la infancia y las personas adolescentes migrantes. Por ejemplo, en su artículo 11 se establece el alcance de los derechos y deberes de las personas extranjeras que vivan en Honduras:

Los extranjeros están sujetos a los mismos derechos y obligaciones que los hondureños y hondureñas, con las restricciones que por razones calificadas de orden público, seguridad nacional interés o conveniencia social establezcan la Constitución y las leyes.

Así, el Estado hondureño asume el compromiso de respetar y garantizar los derechos de las personas migrantes sin discriminación, de acuerdo con lo establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 2, inciso 1), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 2, inciso 1, y 26), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 2, inciso 2), la CDN (artículo 2, inciso 1), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 1, inciso 1) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo 2), entre otros instrumentos internacionales.

Al establecer la categoría de extranjero residente, la citada ley garantiza que este derecho alcanza a los padres y a sus hijos e hijas menores:

Artículo 21. Podrán ser residentes los extranjeros que se encuentren comprendidos en los casos siguientes: 4). El cónyuge, los hijos menores, los hijos mayores dependientes y los padres de las personas mencionadas en los numerales anteriores; 6) Extranjeros que sean padres de hijos hondureños por nacimiento, los hermanos, menores o mayores y los abuelos de estos últimos. (Artículos 20, inciso 4; 53 y 75 del Reglamento de la Ley de Migración y Extranjería).

Los alcances de este artículo –en el que también se incluye a quienes tengan “permisos especiales de residencia” (artículo 39, inciso 12)- aseguran para las niñas y niños, hijos de personas residentes, el derecho a la unidad familiar tutelado, entre otros instrumentos, por la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25, inciso 1), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 23, inciso 1), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 10), la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (artículo 4, inciso 4) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 17, inciso 1).

Al reconocer la condición de refugiado (artículos 42 y 45 del Reglamento de la Ley de Migración y Extranjería), se asegura de forma complementaria el derecho a la reunificación familiar (artículo 47), con lo cual se incorporan los estándares internacionales en la materia (citados en el párrafo supra) a la legislación nacional.

Los artículos 81 de la Ley y 114, inciso 3, del Reglamento de la Ley de Migración y Extranjería, establecen los casos en los que no se permite el ingreso al país. Sin embargo, determina excepciones en el caso de niños y niñas con necesidades especiales:

En el caso de los menores de edad que se encuentren en estas condiciones o de los discapacitados en general, la autoridad migratoria podrá permitir la entrada al país cuando se encuentren bajo el cuidado y la responsabilidad de personas nacionales o extranjeras que a juicio de la Dirección General de Migración y Extranjería, ofrezcan suficiente garantía de que podrán cuidarlos y hacerse cargo de ellos adecuadamente (inciso 3).

Las excepciones mencionadas en el párrafo anterior permiten incluir algunos estándares de protección contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 10, inciso 3) y la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 24, inciso 1), en el sentido de asegurar un mínimo de protección a la población infantil migrante con necesidades especiales.

De manera global puede decirse que la Ley de Migración y Extranjería de Honduras (2003), ofrece un marco muy amplio para atender las necesidades de protección especial de la infancia y personas adolescentes migrantes, tanto la que está en tránsito o que tiene al país como lugar de destino. Sin embargo, no se refiere a la que sale, retorna y requiere un proceso de acompañamiento particular para reintegrarse al país y sus comunidades de origen. En tal sentido, persiste una deuda con esta población específica en materia de legislación migratoria, la que debe armonizarse y actualizarse de acuerdo con los estándares de los sistemas Universal e Interamericano para proveer las herramientas suficientes para configurar un óptimo sistema de protección integral.

5. Ley de Protección de los Hondureños Migrantes y sus Familiares (Decreto 106-2013)

En su exposición de motivos se alude al millón de personas hondureñas –o más- que viven en el exterior y a la obligación del Estado de protegerlas de acuerdo con lo establecido por la Constitución de la República, los tratados, la costumbre internacional y las leyes.

Para los efectos de la población de interés, en el artículo 1 y sus respectivos incisos se explicita el objeto de esta Ley:

- "Establecer las normas y las condiciones para hacer posible que los hondureños en el exterior ejerzan sus derechos y deberes constitucionales". Se procura el cumplimiento de los artículos 1 de la DUDH y 37 de la CDN;
- "Apoyar los mecanismos para el combate contra los traficantes de personas, redes delictivas de migración clandestina y explotación de menores y mujeres, de acuerdo con lo establecido en la Ley contra la Trata de Personas, Decreto Legislativo No. 59-2012 de fecha 25 de abril de 2012". Con ello se busca el ejercicio de los derechos consagrados en 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, 2000, artículos 1 y 9, inciso 1; 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 (Protocolo de Palermo, 2000, artículos 2, inciso a, y 3, inciso d).

- 6. "Velar por extender la acción protectora del Estado de Honduras a los hondureños en el exterior que se encuentran en situación de calamidad, especialmente si son menores, mujeres, adultos mayores, discapacitados u hondureños con dificultades de inserción socio-laboral". De esta forma, se garantiza lo establecido en el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 24, inciso 1, de la CDN. Por otra parte, son sujetos de la citada ley los familiares de personas hondureñas, entendiendo por tales al cónyuge y sus ascendientes en primer grado y sus descendientes menores de edad (...) (artículo 2, inciso 4).

Asimismo se garantiza la protección consular del Estado de Honduras a sus connnacionales (artículos 3 y 5), incluyendo a infantes y adolescentes, con lo que se incluyen los estándares de protección internacional derivados de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (artículo 36, inciso 1), la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (artículo 16, inciso 7), la CDN (artículo 37) y las Directrices del ACNUR sobre Medidas y Criterios Pertinentes en Relación con la Detención de Solicitantes de Asilo (Directriz 5).

A este respecto, la Corte IDH en su OC-21/14 desarrolla con amplitud las garantías del debido proceso aplicables en los procesos migratorios que involucran a niñas y niños (párr. 108 a 143). En especial ha llamado la atención respecto de que “el acceso efectivo a la comunicación consular debe darse sin dilación, de manera que puedan disponer de una defensa eficaz, para lo cual todos los extranjeros deben ser informados de este derecho” (OC-21/14, párr. 126).

La Ley contempla el derecho de asociación con la participación de la población infantil en las organizaciones de hondureños en el extranjero:

Artículo 11. Dentro del marco de la presente Ley: 1. Las instituciones del Estado hondureño deben cooperar con las asociaciones de hondureños en el exterior, que propongan la solidaridad entre compatriotas y la promoción de Honduras. Para fomentar la continuidad de la vinculación de los hondureños migrantes, con Honduras, se impulsará la participación activa de los niños y jóvenes en las asociaciones de hondureños en el exterior, y se debe velar por evitar cualquier discriminación por razón de sexo, raza, credo, ideología política o por cualquier otro motivo.

Este reconocimiento adecúa la legislación nacional a lo establecido en la CDN (artículo 12, inciso 1) y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19, inciso 2). Más específicamente, el Comité de los Derechos del Niño, en su Observación general No. 14 (2013), sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una condición primordial, ha ofrecido una serie de criterios en los

que analiza la forma en la que se garantiza que este se cumpla en relación al derecho a ser escuchado en los asuntos que le afecten e interesen.

Por otra parte, en la Ley se establece el marco para la creación de una política integral de protección y retorno. En el artículo 18, incisos 2 y 9, se establece lo siguiente:

El Estado de Honduras ejecutará, políticas y programas de protección a los migrantes hondureños, independientemente de su situación migratoria regular o irregular, los que deben basarse en los siguientes principios 2) (...) ayudar a la repatriación de enfermos, menores, incapaces o fase terminal (...) 9) Invocar el cumplimiento de los tratados, convenios y declaraciones internacionales para la protección de la niñez, juventud y mujeres migrantes hondureñas.

Con lo legislado se procura que las personas migrantes que retornan, especialmente niñas, niños y adolescentes, sean recibidas y cuenten con protección, asistencia y apoyo en los procesos de reintegración a la comunidad de origen, siguiendo el espíritu de lo planteado en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (artículo 67, inciso 2). Para estos efectos, por medio de la Ley se crea el Consejo Nacional para la Protección al Hondureño Migrante (artículos 20 a 22), la Dirección General de Protección al Hondureño Migrante (artículo 24); la Oficina de Protección al Hondureño Migrante (artículo 25); la Oficina de Asistencia para el Migrante Retornado (artículo 26); y, los Centros de Atención al Migrante Retornado (artículo 27), que tienen como propósito ofrecer una recepción humanitaria a quienes retornan.

Esta Ley crea el marco para atender los procesos de retorno y reintegración de las personas migrantes y, en especial, a las niñas, niños y adolescentes de los aspectos críticos de las dinámicas migratorias. En este sentido, es una práctica relevante dado que contribuye notablemente con el establecimiento del marco institucional y de los recursos para llevar a cabo la reintegración de quienes vuelven al país.

B. Marco de políticas públicas y acciones específicas

A partir de la declaratoria de crisis humanitaria de junio de 2014, el Gobierno hondureño desplegó un conjunto de iniciativas relativas a los procesos de retorno, recepción y reintegración para la atención de las niñas, niños y adolescentes migrantes. En este apartado, se hace referencia a dos prácticas relevantes, complementarias entre sí, por la coordinación institucional en su realización y la incorporación de principios derivados de la Convención sobre los Derechos del Niño, las observaciones del Comité de los Derechos del Niño y la jurisprudencia consultiva de la Corte IDH.

También se incluyen en este apartado las referencias a dos documentos que orientan los procesos de retorno y reintegración: el *Protocolo de protección inmediata, repatriación, recepción y seguimiento de niñas y niños migrantes* (2015) y los *Lineamientos para la identificación, mecanismos de referencia*

y protección de niños, niñas y adolescentes hondureños deportados con necesidades de protección relacionadas con el derecho a la vida, la libertad, la seguridad y la integridad física (2014).

1. Proceso de recepción de infantes y adolescentes migrantes que retornan

Actualmente, la mayoría de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados que son devueltos de México y Guatemala llegan por tierra los martes, jueves y, eventualmente, los sábados; con ellos viajan, además, las familias expulsadas por las autoridades migratorias de los mencionados países. En su recibimiento, en San Pedro Sula, participan instituciones de gobierno, organizaciones de la sociedad civil e iglesias, entre estas el Centro de Recepción y Atención de Niños, Niñas y Familias Belén que, en 2015, con el apoyo financiero de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), pudo remodelar completamente sus instalaciones. Su labor está supeditada a la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF), esto en razón de que mediante el Decreto Ejecutivo PCM 33-2014 el Poder Ejecutivo creó una fuerza de tarea¹⁰ para fortalecer la atención a la infancia migrante no acompañada y unidades familiares; esta es coordinada por la DINAF como responsable del quehacer respecto de la repatriación, protección, reinserción, seguimiento y acompañamiento a esta población (artículo 3). Ser parte de dicha fuerza de tarea ha fortalecido las capacidades del Centro Belén, que se lleva a cabo las siguientes acciones:

- Recepción con alimentación en un comedor debidamente acondicionado.
- Entrevista y llenado de una ficha del Registro Único de Participantes (RUP) de la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social. Con la información recabada, se disponen y coordinan las acciones pertinentes con el Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS), la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF), las secretarías de Salud y Educación, el Ministerio Público cuando corresponda (en casos de trata de personas o tráfico ilícito de migrantes, abuso sexual u otros delitos), el Registro Nacional de Personas (RNP) o el Instituto Nacional de Migración.
- Entrevista para la identificación de perfiles de población con necesidades de protección.
- Habilitación de un teléfono para que las niñas, niños y adolescentes migrantes sin compañía, puedan llamar a un familiar que pueda recogerles en el Centro. Sin excepción, ninguno de ellos puede abandonarlo sin la compañía de un familiar adulto que lo lleve a casa.
- Revisión médica.
- Entrevista con psicólogas y trabajadoras sociales.
- Albergue con habitaciones para los niños, niñas y adolescentes que deban permanecer en el lugar.

¹⁰ Decreto Ejecutivo PCM 33-2014, del 8 de julio del 2014. Disponible en línea: <http://www.secretariaconsejodeministros.gob.hn/sites/decretos/julio/PCM-033-2014.pdf>

El Centro de Recepción y Atención de Niños, Niñas y Familias Belén es una práctica relevante en la promoción de los Derechos Humanos de esta población que retorna por al menos tres razones. La primera es que cuenta con un marco doctrinal de referencia (se abordará en los párrafos siguientes). En segundo lugar, se recopila información en cada fase del proceso, lo que posibilita identificar las necesidades de protección especial que pueda tener esta población.

En tercer lugar, se despliega un proceso de atención con diversas instituciones gubernamentales, de la sociedad civil o de la cooperación que se organizan en una fuerza de tarea para ofrecer servicios a la población de interés según sus especificidades. En un segundo momento, para dar seguimiento a los casos que así lo requieran, articula sus esfuerzos con la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS) del Programa de Reasignación Familiar (PRAF) de la Dirección General de Protección al Hondureño Migrante, el Observatorio Migratorio y Consular de la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS).

Para orientar el trabajo cotidiano de su personal, el Centro elaboró un documento teórico - conceptual con objetivos, definiciones, principios y sugerencias para la identificación de los perfiles de los niños, niñas y adolescentes con necesidades de protección especial. Este documento por sí mismo es una práctica relevante porque contribuye a la protección de los derechos de esta población.

2. Lineamientos para la identificación, mecanismos de referencia y protección de niños, niñas y adolescentes hondureños deportados con necesidades de protección relacionadas con los derechos a la vida, la libertad, la seguridad y la integridad física (2014)

Los *Lineamientos* fueron elaborados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF). Tienen los siguientes objetivos:

- Identificar las necesidades específicas de cada una de las niñas, niños y adolescentes.
- Garantizar el procedimiento de determinación del interés superior.
- Identificar el mecanismo de protección más idóneo para la infancia y adolescentes de acuerdo con las posibilidades existentes en el ordenamiento jurídico hondureño.
- Formalizar e institucionalizar el procedimiento de identificación, referencia y monitoreo de esta población.

En los objetivos y desarrollo de los *Lineamientos* se le asigna un lugar central al principio del interés superior del niño con arreglo al artículo 3, inciso 1, de la CDN. Asimismo, se retoma el análisis

plasmado en la Observación general 14 del Comité de los Derechos del Niño (2013), *Derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial*, y lo dicho por la Corte IDH en la OC-21/14 (párr. 69 y 70).

Sus principios orientadores para la identificación preliminar de perfiles (2014, 3) son:

- Igualdad y no discriminación, se rechazan prácticas basadas en la discriminación por razones de género, nacionalidad, origen étnico, religión u orientación sexual.
- Interés superior del niño.
- Vida, supervivencia, desarrollo.
- Unidad familiar.
- No revictimización, acción sin daño.
- Acceso efectivo a procedimientos de protección y garantías procesales.
- Participación y derecho a opinar.
- Presunción de minoridad.
- Confidencialidad.
- Neutralidad.

A estos se agregan los principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional de los Refugiados, el Derecho Internacional Humanitario y los principios rectores de los desplazamientos internos.

Actualmente los *Lineamientos* se encuentran en proceso de revisión con miras a mejorar la protección de esta población y la oportuna identificación de sus necesidades especiales.

Se considera que los *Lineamientos* son una práctica relevante en este terreno porque son el marco de referencia para la actuación del funcionariado público y las organizaciones de la sociedad civil involucrados en la fase de recepción de las niñas, niños y adolescentes migrantes devueltos al país acogidos en el Centro Belén.

3. Acompañamiento en el proceso de reintegración

Se identifica como una práctica relevante el acompañamiento a la reintegración de las niñas, niños y adolescentes migrantes que retornan al país, un proceso para el que ha adoptado el enfoque de Derechos Humanos para asegurar su cumplimiento pleno para esta población y el fortalecimiento del sentido de pertenencia a la sociedad, a la comunidad y a la familia. En tal sentido, en 2015 se elaboró el *Protocolo de protección inmediata, repatriación, recepción y seguimiento de niñas y niños migrantes*, y, en 2016, la *Propuesta de reinserción para migrantes retornados*.

a. Protocolo de protección inmediata, repatriación, recepción y seguimiento de niñas y niños migrantes (2015)

El Protocolo fue preparado por iniciativa de la Presidencia de la República con el apoyo de la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF) como una respuesta a la repatriación de niñas, niños y adolescentes a raíz de la declaración de crisis humanitaria de junio 2014. Su objetivo es “brindar una guía de procedimientos a las instituciones públicas y privadas involucradas en la repatriación aérea, terrestre y marítima de niñas y niños migrantes y definir una ruta crítica a seguir en este proceso” (2015, 29).

A pesar de explicitar el propósito que se pretende alcanzar, el documento es bastante general en términos de los procedimientos que les sugiere a las instituciones, pero su virtud es que ofrece una buena síntesis de la normativa internacional aplicable para la protección de los derechos de la infancia de los sistemas Universal e Interamericano.

Sistema Universal:

- Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada el 10 de agosto de 1990.
- Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a las peores formas de trabajo infantil, y su recomendación 190, ratificado el 25 de octubre del 2001.
- 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), ratificado el 8 de mayo del 2002.
- La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1967, adhesión a ambos instrumentos el 23 de marzo de 1992.

- El Protocolo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños.
- Observaciones generales del Comité de los Derechos del Niño: No. 6, sobre el trato a los menores de edad no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen (2005); No. 12, sobre el derecho del niño a ser escuchado (2009); sobre el derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia (2011); y, sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (2013).

Sistema Interamericano y la jurisprudencia consultiva de la Corte IDH:

- La Convención Interamericana sobre el Tráfico Internacional de Menores de 1994.
- Las opiniones consultivas de la Corte Interamericana: *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal* (OC-16/99, del 1 de octubre de 1999); *Condición jurídica y Derechos Humanos del niño* (OC 17/2002, del 28 de agosto del 2002); *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados* (OC 18-2003, del 17 de septiembre del 2003); y, *Derecho y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o necesidad de protección internacional* (OC 21/2014 del 19 de agosto del 2014).

El *Protocolo* contiene una serie de procedimientos de actuación para los procesos de recepción, atención y protección inmediata (2015, 29 a 33), la protección especial de niñas y niños extranjeros y hondureños sujetos a repatriación (2015, 33 a 36), la repatriación (2015, 36 y 37), el traslado de niñas y niños migrantes sujetos a repatriación (2015, 38 a 40), la recepción de la niña o el niño repatriados (2015, 41 a 43) y la derivación de casos por delitos (2015, 44).

En el documento se observa que se centra la atención en la recepción y solo alcanza a enunciar lo relativo a la reintegración de las niñas, niños y adolescentes migrantes devueltos al país, el paso más relevante en esta etapa de la dinámica migratoria. A pesar de lo anterior, es positivo el esfuerzo de establecer la ruta operativa e incluir las orientaciones derivadas de la doctrina de Derechos Humanos en la materia.

b. Propuesta de reinserción para migrantes retornados (2016)

La *Propuesta de reinserción para migrantes retornados* es una práctica relevante de protección porque fue planificada y elaborada con base en la perspectiva de Derechos Humanos para reducir las condiciones de vulnerabilidad de las familias migrantes retornadas -en particular, las lideradas por mujeres- que tendrían la expectativa de migrar nuevamente. En la parte de antecedentes se indica

que “este documento establece la hoja de ruta interinstitucional que implementará el Gobierno de la República de Honduras para la atención y reinserción de la población migrante, especialmente las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados y las madres que decidieron migrar junto a sus hijos” (2016, 2).

Su objetivo es:

Establecer una ruta interinstitucional que coordine las acciones nacionales y locales en la atención integral de los niños, niñas y adolescentes no acompañados y las unidades familiares migrantes retornadas en los municipios del Distrito Central, San Pedro Sula, La Ceiba, Choloma y Tocoa a fin de reducir los índices de reincidencia migratoria (2016, 3).

Su población meta, la “niñez migrante no acompañada de 0 a 18 años que atraviesan la ruta migratoria sin la compañía de un familiar” (2016, 4). Esta definición se armoniza con la del Comité de los Derechos del Niño en su *Observación general No. 6: Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen* (párr. 7) y lo dicho en la OC-21/2014, Párr. 49.

En lo correspondiente a la ruta de trabajo dice que “(...) para estimular la permanencia en el país a través de los programas que el Gobierno ha dispuesto para ello, según la identificación de la población objetivo, su estratificación, caracterización, necesidades y metodología de abordaje, mediante la cual se establecerán alianzas y coordinaciones de trabajo para ofrecer una respuesta por las diferentes instituciones de Gobierno, organismos de sociedad civil, empresa privada, entre otros” (2016, 2). Así, el Estado reconoce su responsabilidad en disminuir o eliminar las condiciones que causan las migraciones en el sentido planteado por la OC 21/2014 (párr. 63).

La estrategia planteada en la *Propuesta* es “implementada en una primera fase en los municipios de Distrito Central, San Pedro Sula, La Ceiba, Choloma y Tocoa, con el objetivo de precisar los términos de la estrategia interinstitucional que se desarrollará posteriormente en todo el país” (2016, 3). La elección de estos municipios seguramente toma en consideración que allí se observan ingentes cantidades de niños, niñas y adolescentes migrantes.

La estrategia tiene seis componentes:

- a) Fortalecimiento de las capacidades técnicas y operativas.
- b) Recepción para niñas, niños y adolescentes y unidades familiares.
- c) Acceso al sistema de protección social.
- d) Mecanismo de flujo de información del sistema de protección social.
- e) Manejo de la información a partir del CENISS.
- f) Consultas y reportes a partir del CENISS (2016, 5-9).

En cuanto a los perfiles especiales de atención, toma en cuenta los distintos rangos etarios y las necesidades especiales de protección de la población de interés. Asimismo, se integra la oferta de servicios que proporcionan las instituciones gubernamentales participantes. Una de sus virtudes es que se busca articular y coordinar no solo los servicios, sino también las gradaciones de la atención que proporcionan según el nivel de autoridad gubernativa, central o local.

Otro rasgo que se destaca de esta *Propuesta* es la aspiración de llevar a cabo una estrategia que atienda simultáneamente dos situaciones que viven las familias con niñas, niños y adolescentes potenciales migrantes o retornados. La primera es crear las condiciones para disminuir la salida del país de esta población; en este sentido, el Estado hondureño estaría asumiendo una parte de su responsabilidad respecto de las causas de expulsión. La segunda es facilitar las condiciones para la reintegración de quienes son devueltos a sus comunidades de origen. En el documento se deberían tomar en cuenta los ámbitos en los que debe darse este proceso -familiar, educativo y comunitario- y, por tanto, asumir que la reintegración es familiar, psicosocial, social, comunitaria y también política.

c. La experiencia de Casa Alianza

Desde 1987 Casa Alianza lleva a cabo programas de atención a niños, niñas y adolescentes en situación de calle. Actualmente tiene presencia en San Pedro Sula y Tegucigalpa. Ha desarrollado una metodología para promover que salgan de la calle y tengan oportunidades de desarrollo personal para que, al cumplir la mayoría de edad, puedan tener una vida independiente. En los últimos años mantiene un programa de acompañamiento a niñas, niños y adolescentes migrantes devueltos a Honduras.

La población que atiende Casa Alianza tiene, entre otras, las siguientes condiciones: sus edades van de los 12 a los 18 años, su sobrevivencia depende de lo que hacen en la calle, tienen problemas de adicción; suelen ser víctimas de explotación laboral, sexual comercial, también de trata, tráfico y migración ilegal y de otras formas de violencia; muchas son madres adolescentes cargando con sus bebés; otros viven con el virus de inmunodeficiencia adquirida.

Su experiencia es relevante al menos por dos aspectos. El primero es que responde inmediatamente a las necesidades específicas de protección de las niñas, niños y adolescentes migrantes que retornan y que requieren alimentación, alojamiento, atención médica, psicosocial y, cuando es necesario, asesoría jurídica para la restitución de sus derechos. Esta institución tiene presencia y participa en los procesos de atención del Centro de Recepción y Atención de Niños, Niñas y Familias Belén.

El segundo aspecto es que incide políticamente para un óptimo cumplimiento de los derechos de la infancia y adolescentes hondureños. Esto lo hace visibilizando su realidad mediante el Observatorio de los Derechos de las Niñas, Niños y Jóvenes en Honduras y promoviendo la investigación en este campo

con un enfoque de Derechos Humanos. En esa línea, ha hecho estudios (varios de ellas utilizados en la elaboración de este capítulo) sobre la situación de esta población y los factores de expulsión. Asimismo, publica boletines mensuales y anuales y evalúa los programas de atención a la población de interés que retorna.

En el trabajo de Casa Alianza se pone de relieve la necesidad de articular los procesos de trabajo en las etapas de recepción y reintegración de la población que retorna. Asimismo, que el acompañamiento y atención a las niñas, niños y adolescentes migrantes requiere de coordinación y complementariedad en las respuestas inmediatas a necesidades materiales urgentes y una visión de más largo plazo, estratégica, que, mediante acciones de incidencia política, logre cambios en las políticas de atención y en la legislación para mejorar la protección integral a esta población y, ojalá, mitigue las causas de su decisión de migrar.

IV. Conclusiones

Con base en la información disponible se confirma que hay una creciente migración de personas hondureñas que se desplazan principalmente hacia Estados Unidos. Este incremento también es notorio en la cantidad de niñas, niños y adolescentes migrantes que retornan procedentes de México y Estados Unidos.

El auge del fenómeno da lugar a suponer que hay una serie de factores críticos que son detonantes de la expulsión de personas. En términos generales se ha asumido que la migración es causada por una serie de causas que la explican, pero hay algunas que influyen de manera determinante. En el caso de la migración de niñas, niños y adolescentes, habría al menos cuatro factores clave. El primero está relacionado con una endeble presencia del Estado observada en una débil inversión social destinada a esta población. Si bien existen políticas públicas destinadas a la infancia y las personas adolescentes, estas no logran cumplir plenamente su cometido en ausencia de los recursos económicos y financieros necesarios para su cabal implementación. Este es un factor clave tomando en consideración que el Estado redistribuye los recursos al trasladarlos a los hogares más pobres, con lo que se favorece la creación de oportunidades para sectores sociales específicos en condición de vulnerabilidad, como la población en estudio, y, a la vez, contribuye a desarrollar su sentido de pertenencia respecto de la sociedad de la que forman parte. Esto vendría a ser la antítesis de la exclusión social.

Un segundo factor, asociado al anterior, tiene que ver con una estructura socioeconómica en la que la pobreza y la inequidad social son rasgos que además de caracterizarla, condicionan la vida de las personas, en especial de la infancia y adolescentes. Con datos oficiales se confirma que la pobreza afecta a casi dos terceras partes de los hogares del país y los avances en su erradicación son limitados. Este problema, aunado a la débil inversión pública social, afectan de manera directa el cumplimiento de los

derechos atinentes a la supervivencia y desarrollo de la infancia y juventud hondureñas. Por tanto, en un contexto como este, será insuficiente lo que se haga para atender a la población infantil migrante si no se transforman estas condiciones estructurales. Dicho de otra forma, la atención a la población de interés será solo un paliativo mientras no exista la determinación de cambiar las condiciones que propician su expulsión.

El tercer factor asociado a la migración infantil hondureña es la presencia de las maras y pandillas que están transformando velozmente las formas de sociabilidad, las relaciones interpersonales y la resolución de conflictos, pero también de apropiación de los espacios en el país. Es indudable que el incremento de la violencia asociado con este actor es una poderosa causa de expulsión de niñas, niños y adolescentes. Son altamente preocupantes sus distintas formas, que comprenden desde la violencia verbal, psicológica, sexual, hasta la que atenta contra sus vidas y la intensidad de la saña con la que actúan. Por ejemplo, se han observado prácticas de tortura cometidas antes de asesinar a niñas y niños, como lo registró en su informe la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015).

Respecto de las distintas manifestaciones de la violencia, también preocupa que los perpetradores no solo sean los miembros de estructuras criminales o de las fuerzas de seguridad, sino también familiares y personas cercanas. Este aspecto es crucial en materia migratoria por dos razones. La primera es que, para las niñas, niños y adolescentes víctimas, esta pasa a formar parte de la cotidianidad. Así, los escenarios de violencia son naturalizados y terminan siendo habituales, de manera que al emprender la ruta migratoria, su percepción del peligro está distorsionada y también su valoración de los potenciales riesgos, lo que hace que los releguen a un segundo plano, porque las situaciones de violencia a las que han estado expuestos son de tal magnitud que cualquier amenaza en la travesía no es diferente a lo que se ha vivido en la comunidad de origen. Una segunda razón es que los entornos de violencia no parecen estar cambiando en el país. Esto puede condicionar de manera directa los procesos de reintegración, especialmente de quienes se fueron como consecuencia esto. A la luz de las prácticas relevantes de protección de derechos de esta población, emerge un desafío urgente y crucial: ¿cómo atender las necesidades especiales de protección de esta población en contextos de violencia?

Un cuarto factor que incide en la migración de niñas, niños y adolescentes es la legítima aspiración a la reunificación familiar. Esta ha estado presente y lo seguirá estando mientras no cambien las condiciones que propician la expulsión de personas.

En este capítulo se ha querido dar cuenta de las prácticas relevantes de protección a los derechos humanos de la infancia y adolescentes migrantes hondureños. En la investigación, se observa un desfase entre las obligaciones de cumplimiento del Estado, establecidas en los ordenamientos jurídicos nacional e internacional, y las condiciones objetivas y materiales que hacen posible el goce y ejercicio de esos derechos. Entre el marco jurídico garantista que posee el país y el cumplimiento de los derechos, existe una brecha que debe cerrarse. Ciertamente, se ha hecho un esfuerzo por adecuar su legislación a los

estándares internacionales, pero se requiere más. Ese es el primer paso. Urge que la acción del Estado y sus instituciones sea más potente, por ejemplo, incrementando la inversión pública social en educación, salud, vivienda, recreación y cultura.

Se valora de forma positiva la implementación de iniciativas, programas y proyectos para atender a las niñas, niños y adolescentes migrantes que retornan. Sin embargo, no debe perderse de vista que la mayoría de estas acciones se empiezan a llevar a cabo con posterioridad a la declaratoria de emergencia humanitaria de junio de 2014. Ello podría sugerir una tendencia reactiva, una respuesta a una realidad que surgió y para la cual no se estaba preparado. Este escenario tendría que transformarse para redirigir la ruta privilegiando acciones de prevención de la migración de esta población sin dejar de atender a quienes retornan.

El marco jurídico con el que se cuenta puede permitir lo anterior, es cuestión de voluntad y de reorientar parte de las acciones que se llevan a cabo hoy día. Claro está, sin perder de vista que deben de transformarse las condiciones estructurales que siguen causando la migración, de lo contrario, solo se seguirán atendiendo las consecuencias.

Literatura citada

Abramovich, Víctor ; Ceriani Cernadas, Pablo ; Franco, Leonardo. **Estudio sobre los estándares jurídicos básicos aplicables a niños y niñas migrantes, en situación migratoria irregular en América Latina y el Caribe: estándares jurídicos básicos y líneas de acción para su protección, [en línea]**. Buenos Aires, Universidad de Lanús ; UNICEF, 2009, [citado 8/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: http://www.unicef.org/lac/MIGRACION_UNICEF.pdf

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. **Children on the run, [en línea]**. Washington, D.C. ACNUR, 2015, [citado 8/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: [http://www.unhcrwashington.org/sites/default/files/1_UAC_Children On the Run_Executive Summary.pdf](http://www.unhcrwashington.org/sites/default/files/1_UAC_Children%20On%20the%20Run_Executive%20Summary.pdf)

Banco Central de Honduras. **El rostro de las remesas, [en línea]**. Tegucigalpa, El Banco, 2007, [citado 16/12/2016], formato php. Disponible en internet: http://www.bch.hn/otras_publicaciones.php

Casa Alianza. **Situación de derechos de niños, niñas y jóvenes en Honduras, [en línea]**. Tegucigalpa, Casa Alianza ; Observatorio de los Derechos de los Niños, Niñas y Jóvenes en Honduras, 2014, [citado 8/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: <http://www.casa-alianza.org.hn/images/documentos/Comunicados/CAH.2015/Informes.Especiales.2015/01.%20situacion%20de%20derechos%20de%20nios%20nias%20y%20jvenes%20en%20honduras.pdf>

- Casa Alianza ; Pastoral de Movilidad Humana ; *Catholic Relief Service*. **Evaluación del programa de atención a los niños y niñas migrantes retornados, [en línea]**. Tegucigalpa, Casa Alianza, 2015, [citado 8/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: <http://www.casa-alianza.org.hn/images/documentos/CAH.2016/02.Infor.Especiales/01.%20informe%20final-evaluacion%20del%20programa%20nna%20migrantes%2012.9.2015%20final.pdf>
- Casa Alianza ; Pastoral de Movilidad Humana ; *Catholic Relief Service*. **Niñas y niños migrantes. Factores de expulsión y desafíos para su reinserción en Honduras, [en línea]**. Tegucigalpa, Casa Alianza, 2016, [citado 8/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: http://www.casa-alianza.org.hn/images/documentos/CAH.2016/02.Infor.Especiales/02.%20e_book_nias%20y%20nios%20migrantes.pdf
- Centro Nacional de Información del Sector Social. **Informe estadístico de las personas repatriadas/ retornadas a Honduras año 2015, [en línea]**. Tegucigalpa, CENISS ; Gobierno de Honduras, 2015, [citado 8/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: <http://ceniss.gob.hn/Descarga/Informe%20Estadistico%20Personas%20Migrantes%20Repatriadas-Retornadas%202015%2030.12.2015.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México [en línea]**. Washington, D.C., CIDH, 2013, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/Informe-Migrantes-Mexico-2013.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Situación de derechos humanos en Honduras, [en línea]**. Washington, D.C., CIDH, 2015. [citado 8/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Honduras-es-2015.pdf>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos de México. **Informe especial sobre secuestro de migrantes en México, [en línea]**. Ciudad de México, CNDH, 2011, [citado 8/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2011_secmigraentes.pdf
- Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. **Informe anual 2015, [en línea]**. Tegucigalpa, CONADEH, 2016, [citado 16/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: <http://conadeh.hn/wp-content/uploads/2016/04/Informe-Anual-2015-FINAL-VERSI%C3%93N-PDF.pdf>
- Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. **Informe anual 2014, [en línea]**. Tegucigalpa, Honduras. CONADEH, 2015, [citado 16/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: http://190.92.18.85/descargas/InformesAnuales/CONADEH_2014.pdf

Comité de los Derechos del Niño. **Observación general No. 1. Propósitos de la Educación. CRC/GC/2001/1, [en línea].** [Citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: <https://www.unicef.org/ecuador/UNICEF-ObservacionesGeneralesDelComiteDeLosDerechosDelNino-WEB.pdf>

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. UN. Doc. CRC/GC/2005/6, 1 de septiembre del 2005, [en línea].** Ginebra, CDN, 2005, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3886.pdf>

Dirección de Niñez y Adolescencia y Familia. **Protocolo de Protección Inmediata, Repatriación, Recepción y Seguimiento de Niñas y Niños Migrantes.** Tegucigalpa, Gobierno de Honduras ; DINAFA, 2015.

Dirección de Niñez y Adolescencia y Familia ; Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. **Lineamientos para la identificación, mecanismos de referencia y protección de niños, niñas y adolescentes hondureños deportados con necesidades de protección relacionadas con el derecho a la vida, la libertad, la seguridad y la integridad física.** Tegucigalpa, las organizaciones, 2014.

Figueroa, David. **La migración internacional en Honduras, [en línea].** Ciudad de México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2016, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: <http://migracionentransito.org/wp-content/uploads/2016/01/DT3-Correcci%C3%B3n-Final-Art%C3%ADculo-David-Figueroa-Honduras.pdf>

Flores Fonseca, Manuel. **Factores contextuales de la migración internacional de Honduras, [en línea].** Tegucigalpa, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, 2012, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: <https://poblacionydesarrolloenhonduras.files.wordpress.com/2011/03/factores-contextuales-de-la-migracion-internacional-de-honduras-web.pdf>

Foro Nacional para las Migraciones en Honduras. **Balance migratorio Honduras 2008. Tegucigalpa, [en línea].** Tegucigalpa, FONAMIH, 2008, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: http://media.wix.com/ugd/ab137c_c492c7ed159f4b2f8ee6dd051c192d3e.pdf

Gallardo, Glenda. **Migración, desarrollo humano y ciudadanía.** PNUD-Honduras. Tegucigalpa, PNUD – Honduras, 2010.

- Gatica López, Gustavo. **Niñez migrante desde Centroamérica: los rostros de la baja inversión pública social en Centroamérica, [en línea]**. En: Revista Rupturas, Vol. 6 (1). San José, UNED, 2016, pp. 91-123, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: <http://investiga.uned.ac.cr/revistas/index.php/rupturas/article/view/1122/1059>
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. **La inversión del Gobierno Central en niñez y adolescencia en Centroamérica 2007- 2011, [en línea]**. Guatemala, ICEFI, 2013, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: http://www.icefi.org/sites/default/files/plan_inversion_en_ninez_y_adolescencia-2007-2011_baja_2.0.pdf
- Musalo, K. ; Ceriani, P. Eds. **Niñez y migración en Centro y Norte América: causas, políticas, prácticas y desafíos**. San Francisco, CA ; Buenos Aires, Center for Gender & Refugee Studies University of California Hastings College of the Law ; Programa Migración y Asilo del Centro de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús, 2015, 543 p., [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/9927.pdf?view=1>
- Organización de los Estados Americanos. **Migración internacional en las Américas. Tercer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI), [en línea]**. Washington, D.C., OEA, 2015, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: http://www.migracionoea.org/images/sicremi/SICREMI_SPANISH_web.pdf
- Organización Internacional para las Migraciones. **Glosario sobre migraciones, [en línea]**. Ginebra, OIM, 2006, [citado 16/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: http://publications.iom.int/bookstore/free/iml_7_sp.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. **Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010, [en línea]**. Bogotá, PNUD, 2009, 237 p., [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Central_America_RHDR_2009-10_ES.pdf?download
- Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. **Quinto Informe Estado de la Región, [en línea]**. San José, Programa Estado de la Nación, 2016, [citado 6/12/2016], formato htm. Disponible en internet: <http://www.estadonacion.or.cr/erca2016/>
- Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social. **Situación de maras y pandillas en Honduras, [en línea]**. Tegucigalpa, el Programa ; UNICER, 2012, 101 p., [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: http://www.unicef.org/honduras/Informe_situacion_maras_pandillas_honduras.pdf

Rojas Wiesner, Martha Luz ; Caballeros, Álvaro. **Riesgos en la migración en tránsito irregular por México y mejores prácticas de protección a los transmigrantes, [en línea]**. Ciudad de México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2015, [citado 16/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: <http://migracionentransito.org/wp-content/uploads/2015/07/DT-1-ITAM-final-Riesgos-migrac-en-transito-MRAC.pdf>

Stinchcomb, Dennis ; Hershberg, Eric. **The crisis in context. Unaccompanied migrant children from Central America. Context, causes, and responses, [en línea]**. Washington, D.C., American University Latin American & Latino Studies, 2014, [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: http://www.american.edu/clals/upload/AU-CLALS_UAC-presentation.pdf

UNICEF. **Hidden in plain sight: A statistical analysis of violence against children, [en línea]**. Nueva York, UNICEF, 2014. [citado 6/12/2016], formato pdf. Disponible en internet: http://www.unicef.org/elsalvador/Informe_de_situacion_de_la_NNA_en_El_Salvador.pdf

Leyes

Código de la Niñez y la Adolescencia. Decreto No. 73-96 del 05 de septiembre de 1996 [http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/C%C3%B3digo%20de%20la%20Ni%C3%B1ez%20y%20la%20Adolescencia%20\(Actualizado%202014\).pdf](http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/C%C3%B3digo%20de%20la%20Ni%C3%B1ez%20y%20la%20Adolescencia%20(Actualizado%202014).pdf)

Constitución de la República de Honduras. (Decreto No. 131 del 11 de enero de 1982): <http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/ConstitucionRepublicaHonduras.pdf>

Decreto Ejecutivo PCM 33-2014 Declaratoria de la Situación de la Niñez Migrante No Acompañada y de las Unidades Familiares como una Emergencia Humanitaria. 8 de julio del 2014 <http://www.secretariaconsejodeministros.gob.hn/sites/decretos/julio/PCM-033-2014.pdf>

Decreto Ejecutivo PCM 33-2014, del 8 de julio del 2014 <http://www.secretariaconsejodeministros.gob.hn/sites/decretos/julio/PCM-033-2014.pdf>

<http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/Decreto%2035%202013%20Reformas%20Codigo%20de%20la%20Ni%C3%B1ez%20y%20Adolescencia.pdf>.

Ley de Migración y Extranjería y su reglamento (Decreto 2008-2003 <http://inm.gob.hn/ley-de-migracion/>

Ley de Migración y Extranjería y su reglamento (Decreto 208-2003) http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/HND/INT_CMW_ADR_HND_23866_S.pdf

Ley de Protección de los Hondureños Migrantes y sus Familiares (Decreto 106-2013) <http://www.sre.gob.hn/inicio/2014/marzo/leyes/LEY%20DEL%20MIGRANTE%2020140001.pdf>

Reforma Integral en materia de Niñez y Familia (Decreto 35-2013) http://www.tsc.gob.hn/leyes/Codigo_ni%C3%Blzyadolescencia_2013.pdf



CONCLUSIONES GENERALES

De distintas formas, en los capítulos precedentes se ha llamado la atención respecto de que, para mejorar la protección a la población infantil y adolescentes migrantes, es fundamental enmarcar los esfuerzos y acciones dentro del conjunto global de iniciativas para la tutela de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en general, así como vincularlas con las estrategias nacionales para mejorar las condiciones de vida y las oportunidades de esta población. Dicho con otras palabras, cualquier iniciativa que se destine a esta población, sujeto del presente estudio, debe estar en sintonía con las políticas sociales dirigidas a la infancia y juventud de cada país.

De la observación del panorama general en el que se desenvuelve la población infantil en El Salvador, Guatemala, Honduras y México, se concluye la existencia de una deuda histórica de carácter social. La pobreza, la exclusión social, la falta de oportunidades y, más recientemente, la violencia, son factores que les afectan directamente de forma negativa; estos se entrelazan cada vez más, se potencian mutuamente e influyen en su decisión de abandonar sus países de origen.

Al repasar las acciones de política impulsadas en los países en estudio, pareciera que las migraciones infantiles se están naturalizando. Es decir, se parte del supuesto de que simplemente existe, que las cosas son así. Esta visión, presente en algunos enfoques teóricos con los que se analiza este fenómeno, prescinden del contexto histórico social, eluden el cuestionamiento de sus causas y no se interesan por conocer las características de los entornos en los que viven las niñas, niños y adolescentes, que son precisamente esos de los que salen. Desde esa óptica, la movilidad de enormes contingentes de seres humanos, un proceso social con facetas agudamente trágicas, se reduce a una decisión individual y se minimizan las condiciones sociales, económicas, políticas o culturales que la determinan: con ello también se diluye convenientemente la responsabilidad de los Estados y del sector privado.

Asumir un enfoque como el descrito tiene consecuencias en las decisiones, actividades y políticas para atender esta problemática. Por una parte se privilegian acciones informativas para “desestimular la decisión de las niñas, niños y adolescentes por migrar”; por otra, se promueven procesos con sesgo asistencialista en los que gran parte de los esfuerzos se dirigen a la atención a la población migrante, incluyendo infantes y adolescentes, en las etapas de detención, retorno, recepción y reintegración, cuando seguramente tendría mejores efectos desplazar los esfuerzos a lograr mucha más inversión pública social dirigida a mejorar su vida y el acceso a oportunidades, con lo cual los retornos económicos y sociales serían considerables. Con esto no se quiere decir que se abandonen esas otras acciones que se están llevando a cabo, pero sí es claro que se debe discutir y definir cuál es el núcleo o corazón de las estrategias implantadas y hasta dónde se quiere llegar en términos de paliativos o soluciones.

¿Cuáles son los rasgos sobresalientes de las prácticas encontradas?

En los países analizados, se constatan avances en el ámbito jurídico con la incorporación de mecanismos de protección de los Derechos Humanos tanto para la población en general como para las niñas, niños y adolescentes, que se asumen como titulares y sujetos de derechos. Con nueva visión se incluye a la población infantil y adolescente migrante como sujeto de los sistemas y mecanismos de protección y restitución de derechos.

En los países en cuestión se han desarrollado marcos jurídicos garantistas robustecidos con la ratificación y adhesión a los instrumentos internacionales de protección de la infancia, tanto los del Sistema Universal, como los del Sistema Interamericano. Es relevante la incorporación de principios y enfoques de derechos en la legislación, protocolos, lineamientos y directrices, en los que también se toman en cuenta otros instrumentos, como las observaciones generales del Comité de los Derechos del Niño y las opiniones consultivas de la Corte IDH, es especial la 21/14.

Ahora bien, esta fortaleza observada en lo formal aún no se traslada a acciones y políticas efectivas de largo aliento, por lo que subsisten vacíos para tutelar los derechos de la infancia, con la debida atención a su condición, realidad y contextos en los que se desenvuelve. Por otra parte, todavía no se incorpora lo relativo a la población infantil y juvenil en contextos de migración, refugio o movilidad y se ve la necesidad de armonizar los distintos cuerpos normativos.

En la legislación, los protocolos, orientaciones o lineamientos analizados para la investigación, el interés superior del niño es un principio central. Esto está de acuerdo con lo que establece la Corte IDH en términos de que “el principio de interés superior del niño, se funda en la dignidad misma del ser humano, en las características propias de los niños (niñas y adolescentes) y en la necesidad de propiciar el desarrollo de estos, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades” (Corte IDH, Caso Bulacio vs. Argentina, sentencia del 18 de septiembre de 2003, párr. 134). Este principio, permea progresivamente los marcos normativos de estos países y se esperaría que pronto figuren en ellos nuevos capítulos específicos sobre infancia y adolescentes migrantes.

En el capítulo de México se evidenció que el acceso a la justicia de esta población se ve afectado por la prevalencia de tradiciones formalistas que operadores jurídicos, con escaso dominio del principio *pro persona* y su aplicación, siguen anteponiendo las formas a la sustancia, con lo cual no solamente evaden el estudio de la constitucionalidad y convencionalidad de sus actos y hechos, sino también incurren en violaciones a los derechos de la infancia migrante. Este problema también está presente en las actuaciones de los organismos de defensa y promoción de los Derechos Humanos, así como en una instancia clave en la gestión migratoria: el Instituto Nacional de Migraciones. Por otra parte, aunque no hubo evidencia sobre este asunto en el resto de los países, en lo futuro podría surgir como una limitante en el acceso a la justicia para esta población.

La actualización o reforma de las legislaciones -como acontece actualmente en El Salvador o como sucedió recientemente en Guatemala- es una oportunidad inmejorable para introducir cambios que

permitan abordar las dinámicas migratorias en las que las niñas, niños y adolescentes se han constituido en un nuevo actor que requiere un tratamiento particular. En este orden de ideas, la progresividad de la interpretación de los derechos protegidos por la CND que lleva a cabo el Comité de los Derechos del Niño así como la jurisprudencia de la Corte IDH ofrecen sólidos criterios que podrían ser incorporados en los códigos migratorios, no solo para atender situaciones como las acontecidas en los últimos años y en la actualidad, sino también para prever escenarios en los que se requerirán instrumentos jurídicos fortalecidos en términos de protección a los Derechos Humanos para responder eficazmente a realidades conflictivas y contextos migratorios inéditos.

Asimismo, las prácticas relevantes de protección a los derechos de la infancia y adolescentes migrantes con compañía o sin ella pueden fortalecerse y multiplicarse, hechos necesarios pero sujetos a la disponibilidad de recursos financieros, las capacidades del funcionariado público a cargo y la voluntad política de las autoridades que tienen en sus manos las decisiones al respecto. Estas son circunstancias que siguen limitando la plena implementación de los cuerpos normativos y las políticas dirigidas a mejorar la protección de esta población y, de ellas, las restricciones presupuestarias son las que tienen más peso.

¿Qué retos afrontan los países de la región en la materia?

Los retos que tienen por delante los Estados de los países en estudio respecto de la población infantil y adolescente migrante se ubican en distintos planos. El primero a sugerir es el de trasladar el énfasis puesto en las acciones inmediatas, reactivas y con sesgos asistencialistas -que se centran en los procesos de detención, retorno, recepción y reintegración- a las que promuevan eficazmente el sentido de pertenencia de las nuevas generaciones a sus comunidades y país de origen con sólidas políticas sociales de educación, salud, vivienda, empleo y seguridad humana integral, entre otras acciones destinadas a combatir las causas de la migración. Esto pasa por un incremento gradual y sostenido de la inversión social pública que se destina a esta población.

El segundo reto es la armonización de los cuerpos normativos atinentes a la infancia, por un lado, y los asuntos migratorios, por otro. En la legislación migratoria de El Salvador y Honduras es notoria la ausencia de referencias a la población infantil migrante, con lo cual el personal de las entidades involucradas -que muchas veces desconoce las disposiciones legales de protección a esta población- aplican las normas con criterios estrechos y mal informados y restringen sus derechos.

El cuarto reto es que se asignen los recursos suficientes -financieros, personal capacitado, infraestructura, etc.- a las entidades públicas encargadas de las políticas y acciones de atención a la población de interés, de modo que les sea posible cumplir con sus objetivos. Este desafío se puede generalizar a los demás países, aunque concretamente se desprende del examen de la situación de México, donde se identificaron programas, mecanismos y acciones que se materializan en acuerdos, convenios o programas específicos, pero desde su creación -o poco tiempo después- no disponen de

los recursos presupuestales necesarios para ejecutar sus funciones debidamente o, en el peor de los escenarios, no reciben fondos públicos.

El quinto reto es construir respuestas multinivel involucrando a las distintas expresiones de gobierno (federal / nacional, estatal y local) y en las escalas de servicios de las instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil que atienden a la población infantil y adolescentes migrantes. Para ello, se debe planificar y coordinar el trabajo, establecer prioridades y plantearse objetivos comunes, ya sea en inversión pública destinada a la infancia (por ejemplo, focalizada en los territorios con más incidencia de pobreza o violencia), o en los procesos de retorno, recepción y reintegración.

Los cambios de funcionarios/as que han estado al frente de la promoción y defensa de los derechos de la infancia y adolescentes migrantes en Guatemala y México, nos ubican frente al sexto reto. En tal sentido, se debe mantener en sus puestos a los funcionarios y funcionarias de la administración pública local, federal o nacional capacitados técnicamente, con formación en Derechos Humanos y comprometidos con su labor de protección, como uno de los medios que posibiliten la continuidad de los programas que favorecen a esta población, aseguren la calidad de la gestión y los servicios y guíen los procesos de planificación de la institucionalidad concernida, de manera que sus actuaciones tengan mayor impacto en las vidas y condiciones de los niños, niñas y adolescentes migrantes.

Finalmente, el séptimo desafío nos remite a un asunto que, por evidente, podría pasar desapercibido. La protección a los derechos de esta población plantea retos relacionados con su condición de migrantes en situación irregular, lo que puede ser determinante si el funcionariado involucrado en su tratamiento conoce poco o nada la legislación en la materia. Esta situación demanda efectuar de manera constante procesos formativos generales sobre Derechos Humanos, que sean la base para profundizar en los conocimientos sobre los derechos de la infancia. El sujeto de la formación debe ser el personal de sede administrativa, que ve materia migratoria, para que en sus decisiones predomine el principio del interés superior del niño y el reconocimiento como titular de derechos, así como el profundo respeto a los derechos de participación y opinión, confidencialidad y libertad, entre otros muchos que son inherentes a las niñas, niños y adolescentes migrantes, sin discriminación alguna.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Asamblea General

(Composición 2016)

Presidencia Honoraria

Thomas Buergenthal
Pedro Nikken
Sonia Picado

Claudio Grossman
Presidente

Rodolfo Stavenhagen
Vicepresidente

Margaret E. Crahan
Vicepresidenta

Allan Brewer-Carías
Antonio A. Cançado Trindade
Ariel E. Dulitzky
Carlos Basombrío
Carlos M. Ayala Corao
Carlos Portales
César Barros Leal
Douglass Cassell
Eduardo Bertoni
Elizabeth Odio Benito
Fabián Salvioli
Héctor Fix-Zamudio
Hernán Salgado Pesantes
José Antonio Aylwin Oyarzún
José Antonio Viera Gallo
Juan E. Méndez
Line Bareiro
Lloyd G. Barnett
Lorena Balardini
María Elena Martínez Salgueiro
Mark Ungar
Mayra Alarcón
Mitchell A. Seligson
Mónica Pinto
Nina Pacari
Renato Zerbini Ribeiro Leao
Robert K. Goldman
Santiago A. Cantón
Suzana Cavenaghi
Víctor Rodríguez Rescia
Wendy Singh

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

James L. Cavallaro
Francisco José Eguiguren Praeli
Margarette May Macaulay
José de Jesús Orozco Henríquez
Paulo Vannuchi
Esmeralda Arosemena de Troitiño
Enrique Gil Botero

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Roberto de Figueiredo Caldas
Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
Eduardo Vio Grossi
Humberto Antonio Sierra Porto
Elizabeth Odio Benito
Eugenio Raúl Zaffaroni
Patricio Pazmiño Freire

José Thompson J.
Director Ejecutivo

Los programas y actividades del Instituto Interamericano de Derechos Humanos son posibles por el aporte de agencias internacionales de cooperación, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de los Estados Americanos, universidades y centros académicos. Las diferentes contribuciones fortalecen la misión del IIDH, reforzando el pluralismo de su acción educativa en valores democráticos y el respeto de los derechos humanos en las Américas.