



**“VULNERABILIDAD JURIDICA DE LA
SITUACIÓN DE LOS NIÑOS MIGRANTES
SIN COMPAÑIA”**

**FORO DE PRESIDENTES Y PRESIDENTAS
DE PODERES LEGISLATIVOS DE
CENTROAMERICA Y LA CUENCA DEL
CARIBE (FOPREL)**

México, D. F., 19 de marzo de 2015.



**“VULNERABILIDAD JURIDICA DE LA
SITUACIÓN DE LOS NIÑOS MIGRANTES
SIN COMPAÑIA”**

**FORO DE PRESIDENTES Y PRESIDENTAS
DE PODERES LEGISLATIVOS DE
CENTROAMERICA Y LA CUENCA DEL
CARIBE (FOPREL)**

México, D. F., 19 de marzo de 2015.

Índice

1. Programa.
 2. Introducción.
 3. Perfiles:
 - Dip. Othon Sigfrido Reyes Morales
 - Dip. Karina Ivette Sosa Lara
 - Dip. Jean Paul Briere Samayoa
 - Dip. Miguel Edgardo Martínez Pineda
 - Dip. Lorelly Trjos Salas
 - Dip. Kenza El Ghali
 - Sen. Gabriela Cuevas Barron
 - Sen. Ana Gabriela Guevara Espinoza
 - Dip. Amalia García Median
 - Dip. Carlos Emilio López Hurtado
 - Dip. Manuel Elpidio Báez
 - Dr. Rafael Fernández de Castro Medina
 - Dr. Javier Urbano Reyes
 - Dr. Edgar Corzo Sosa
 - Mtro. David Hurtado Badiola
 - Lic. Ardelio Vargas Fosado
 4. Niñez detenida. Los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes migrantes en la frontera.
 5. El paso de los niños migrantes no acompañados por México.
 6. Estadísticas de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos.
 7. Procesos de alojamiento y devolución de niños, niñas y adolescentes (NNA) migrantes no acompañados.
 8. Circular No. 001/2010, por la que se instruye el procedimiento para la atención de los niños, las niñas y adolescentes migrantes no acompañados.
 9. El papel de los parlamentarios en la protección de los derechos de los niños, en particular los niños migrantes no acompañados, y en la prevención de su explotación en situaciones de guerra y de conflicto.
- Anexos.
- Propuesta de Ley Marco de Protección al Migrante (FOPREL)
 - Resolución en ocasión de la incorporación de México al FOPREL

- Resolución sobre la “Reforma Migratoria de los Estados Unidos de América”
- Reunión de la Comisión Interparlamentaria de Probidad y Transparencia del Foro de Presidentes y Presidentas de Poderes Legislativos de Centroamérica y de la Cuenca del Caribe
- Resolución sobre la Desaparición de los 43 Estudiantes Normalistas en la Ciudad de Iguala, Estado de Guerrero, Estados Unidos Mexicanos
- Resolución de Constitución de la Comisión Interparlamentaria de Derechos Humanos



PROPUESTA DE PROGRAMA

“VULNERABILIDAD JURÍDICA DE LA SITUACIÓN DE LOS NIÑOS MIGRANTES SIN COMPAÑÍA”

19 DE MARZO DE 2015



**Sala de Sesiones de la Comisión Permanente
Paseo de la Reforma 135, Sótano 1, Hora: 9.00am**

CEREMONIA DE INAUGURACIÓN

08:50 – 09:00Hrs.	Arribo de la comitiva del FOPREL por la Calle de Madrid, Puerta 3. (Funcionarios de Protocolo Internacional los trasladan al Salón de Sesiones de la Comisión Permanente)
09:00 – 09:45 Hrs	<p>Ceremonia Inaugural</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bienvenida por la Sen. Ana Gabriela Guevara, Representante de la Comisión de Servicios Públicos del FOPREL y Presidenta de la Comisión de Asuntos Migratorios del Senado de la República. - Mensaje de la Sen. Gabriela Cuevas Barron, Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores. - Mensaje del Hon. Dip. Sigfrido Reyes, Presidente de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. - Mensaje Inaugural por el Sen. Miguel Barbosa Huerta, Presidente de la Mesa Directiva.
09:45 – 10:00Hrs.	Fotografía
10:00 – 10:20 Hrs.	Rueda de prensa en sala de conferencias, P.B./Ajuste de tiempo

MESA 1

10:20 – 11:20Hrs.	<p>Mesa 1: La niñez migrante desde la perspectiva de la academia</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dr. Rafael Fernández de Castro, Jefe del Departamento Académico de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). - Dr. Javier Urbano Reyes (Coordinador del Programa de Atención a Migrantes de la UIA). - Mtra. Alethia Fernández de la Reguera, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). <p>Moderadora: Dip. Amalia Dolores García Medina</p>
-------------------	--



ACTIVIDADES PROTOCOLARIAS

11:20 – 11:25Hrs.	Legisladores acompañan al Presidente de la Asamblea Nacional de El Salvador, Hon. Dip. Sigfrido Reyes, a la Sala de Reuniones de la Mesa Directiva.
11:25 – 11:30 Hrs.	Fotografía oficial
11:30 – 11:34 Hrs.	Entrega de regalos y firma del Libro de Visitantes Distinguidos por parte del Presidente de la Asamblea Nacional de El Salvador, Hon. Dip. Sigfrido Reyes.
11:55 – 12:00 Hrs.	Legisladores acompañan al Presidente de la Asamblea Nacional de El Salvador, Hon. Dip. Sigfrido Reyes al Salón de Sesiones de la Comisión Permanente.

MESA 2

12:00 – 13:00Hrs.	Mesa 2: Derechos y garantías de los niños migrantes desde la perspectiva de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Dr. Edgar Corzo, Quinto Visitador de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Moderadora: Senadora Gabriela Cuevas Barron
13:00 – 13:15 Hrs.	Ajuste de tiempo

MESA 3

13:15 – 14:15 Hrs.	Mesa 3: Diálogo legislativo a favor de los niños migrantes para la construcción del marco legislativo regional. <ul style="list-style-type: none"> - Dip. Sigfrido Reyes, Presidente Asamblea Nacional de El Salvador. - Sen. Gabriela Cuevas Barron, Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores. - Sen. Ana Gabriela Guevara, Representante de la Comisión de Servicios Públicos del FOPREL y Presidenta de la Comisión de Asuntos Migratorios del Senado de la República - Dip. Karina Ivette Sosa de Lara (El Salvador). - Dip. Amalia Dolores García Medina (México). - Senadores representantes de las comisiones ante FOPREL. Moderador: Sen. José Rosas Aispuro Torres, Vicepresidente de la Mesa Directiva
14:15 – 14:35 Hrs.	Traslado al Club de Banqueros



COMIDA OFRECIDA POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS

14:35Hrs.	Arribo y acomodo de la Delegación del FOPREL
15:00 Hrs.	Ofrecimiento de la comida por la Cámara de Diputados
16:10 – 16:30 Hrs.	Traslado a la Cámara de Senadores

MESA 4

16:30 – 17:30 Hrs.	Mesa 4: Las medidas y leyes para la protección de la niñez migrante no acompañada. Mtro. David Hurtado Badiola, Appleseed México. Moderadora: Dip. Karina Ivette Sosa de Lara (El Salvador).
17:30 – 17:45 Hrs.	Ajuste de tiempo

MESA 5

17:45 – 18:45 Hrs.	Mesa 5: Los programas implementados y los recursos destinados para proteger los derechos de la niñez migrante no acompañada y su calidad de vida. Comisionado Ardelio Vargas Fosado, Instituto Nacional de Migración. Moderadora: Sen. Ana Gabriela Guevara
18:45 – 19:00Hrs.	Ajuste de tiempo

CENA OFRECIDA POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA

19:00 – 19:20 Hrs.	Traslado al lugar de la cena en el Hotel Majestic.
19:45 Hrs	Ofrecimiento de la cena por el Senado de la República.
21:10 – 21:30 Hrs.	Traslado al Hotel Sevilla Palace
	Fin de las actividades

INTRODUCCIÓN

La migración es un fenómeno complejo y multidimensional que conlleva distintas implicaciones para cada una de las personas y los países; sus causas son diversas. Por ello, debe ser analizada desde ángulos de vista, así como en función de las diferentes realidades sociales, económicas, políticas y jurídicas de los países involucrados.

Sin duda, la migración tiene efectos positivos en el nivel de vida de las personas y en el desarrollo de los países, pero también implica fenómenos negativos, los cuales padecen particularmente los migrantes irregulares, especialmente grupos vulnerables como los niños, las niñas y los adolescentes, quienes durante todo el proceso migratorio son susceptibles de ser víctimas y enfrentan una serie de situaciones que vulneran sus derechos.

El propósito del evento organizado por el Senado y el FOPREL es analizar desde distintas perspectivas la problemática de la niñez migrante sin compañía.

Para obtener un panorama general del fenómeno, en primer lugar participará en el evento un grupo de prestigiados académicos. En segundo lugar, se abordará el tema desde el punto de vista de los Derechos Humanos. En tercer lugar, con base en los principios revisados y los instrumentos internacionales sobre derechos de la infancia, los legisladores sostendrán un diálogo con miras a la construcción de una visión integral que coadyuve a mejorar las condiciones de vida de los niños migrantes, así como a conciliar mecanismos para garantizar sus derechos con el fin de desarrollar un marco legislativo regional. En cuarto lugar, se analizarán las medidas y leyes para la protección de la niñez migrante no acompañada. En quinto lugar, los legisladores tendrán un encuentro con el Comisionado del Instituto Nacional de Migración, a fin de conocer el punto de vista de esa institución y los programas implementados y los recursos destinados para proteger los derechos de los niños migrantes y su calidad de vida, así como las investigaciones documentadas sobre maltrato a los niños migrantes, y las medidas de control y prevención.

Los cinco puntos a abordar permitirán a los legisladores explorar los principales escenarios relacionados con la migración en los que los niños, las niñas y los adolescentes se ven expuestos a situaciones que pueden violar sus derechos, para poder formular una serie de estrategias legislativas para la protección de los derechos de los niños migrantes que se prevé se plasmarán en una futura Ley Marco. Conocer las características de los niños, las niñas y los adolescentes migrantes, así como los factores involucrados en el proceso migratorio, permitirá identificar de una manera más puntual los problemas que es necesario resolver, así como diseñar políticas públicas integrales que sean adecuadas para garantizar los derechos de este grupo vulnerable en el contexto de la migración.



DIP. OTHON SIGFRIDO REYES MORALES
Presidente de la Asamblea Legislativa de El Salvador

Formación Académica

- Licenciatura en Relaciones Internacionales por la Universidad de El Salvador (1995).
- Diplomado en Comercio Internacional e Integración Económica por la Universidad Tecnológica de El Salvador (1996).
- Maestría en Administración Financiera por la Universidad Tecnológica de El Salvador (1999).
- Maestría en Gestión de Política Económica. Escuela de Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad de Columbia, New York (2002).

Experiencia Profesional

- Presidente de la Asamblea Legislativa (2011-2015).
- Primer Vicepresidente de la Honorable Junta Directiva de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador.
- Diputado Propietario por el Departamento de San Salvador (2009 –2011).
- Secretario de Comunicaciones del FMLN.
- Miembro del Consejo Nacional, de la Comisión Política y Diplomática del FMLN.
- Diputado Propietario por el Departamento de San Salvador (2006 2009).
- Diputado al PARLACEN (2001 –2006).
- Diputado al PARLACEN (1996–2001).
- Miembro Fundador del Partido Farabundo Martí para la Liberación Nacional.



DIP. KARINA IVETTE SOSA LARA
Presidenta de la Comisión de Asuntos Internacionales e Integración
Regional del FOPREL

Formación Académica

- Licenciada en Ciencias Jurídicas por la Universidad de El Salvador.

Experiencia Profesional

- Diputada de la Asamblea Legislativa de El Salvador.
- Diputada por el Grupo Parlamentario Farabundo Martí para la Liberación Nacional. Pertenece a las siguientes Comisiones Legislativas:
 - ✓ Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores, Integración Centroamericana y Salvadoreños en el Exterior;
 - ✓ Vocal de la Comisión de La Familia, Niñez, Adolescencia, Adulto Mayor y Personas con Discapacidad.
- Diputada propietaria por el Departamento de San Salvador (2012 – 2015).
- Diputada Suplente por el Departamento de San Salvador (2009 – 2012).
- Diputada Suplente por el Departamento de San Salvador (2003 – 2006).



DIP. JEAN PAUL BRIERE SAMAYOA
Miembro del Congreso de la República de Guatemala.

- Fue electo Diputado por el partido Compromiso, Renovación y Orden CREO; y al poco tiempo pasó a ser parte del partido TODOS.
- En 2014 fue integrante en cinco distintas comisiones de trabajo, entre ellas:
 - ✓ Presidente de la Comisión del Migrante.
 - ✓ Integrante de la Comisión Extraordinaria de Frontera Norte.
 - ✓ Integrante de las Comisiones de Asuntos Municipales, de Gobernación, de la Comisión Presidencial de Modernización y de la Comisión Extraordinaria de Asuntos sobre Discapacidad.
- Desde el 2012 hasta el 2014 presentó 17 iniciativas que fueron aprobadas, entre ellas la Ley de Fideicomisos Públicos, la Ley de Tarjeta de Crédito, la Ley del Día del Profesional del Trabajo Social, la Ley de Protección a Madres Solteras y la Ley de Incremento Económico a las Jubilaciones de los Beneficiarios de las Clases Pasivas Civiles de Estado.



DIP. MIGUEL EDGARDO MARTÍNEZ PINEDA
Vicepresidente del Congreso Nacional de Honduras

- Diputado del Congreso Nacional de Honduras por Comayagua.
- Miembro de la Bancada Partido Nacional.
- Se ha desempeñado como Presidente de la Comisión de Finanzas y Cooperación Externa.



DIP. LORELLY TREJOS SALAS
Diputada por la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

Formación Académica

- Egresada de la Maestría en Derecho Público Interno, en la Universidad Autónoma de Centro América (UACA).

Experiencia Profesional

- Departamento Legal de la Universidad Nacional (2 años).
- Defensoría de los Habitantes de la República (5 años).
- Patronato Nacional de la Infancia (25 años). Actualmente Coordinadora de la Oficina Local Heredia Norte.
- Candidata a Diputada periodo 2010 - 2014, en el cuarto lugar por la provincia de Heredia.
- Representante electa del Movimiento de Mujeres, provincia de Heredia, 2013.
- Miembro de la Asamblea Nacional del Partido Liberación Nacional (PLN) desde el 2009.
- Delegada del Tribunal Supremo de Elecciones.
- Áreas de interés en la Asamblea Legislativa: área social, niñez y adolescencia, derechos humanos y poblaciones vulnerables.



DIP. KENZA EL GHALI
Segunda Vicepresidenta de la Cámara de Representantes del Parlamento del Reino de Marruecos.

- Diputada y miembro del Comité Central del Istiqlal
- Profesora en la Universidad Hassan II de Mohamedia.



SEN. GABRIELA CUEVAS BARRÓN
Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores

Formación Académica

- Estudió la licenciatura en Ciencia Política en el ITAM.

Experiencia Profesional

- Antes de ser Senadora, desempeñó diversos cargos de elección popular: fue diputada local en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Jefa Delegacional en Miguel Hidalgo (D.F.) y diputada federal.
- Actualmente, en el Senado de la República es Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores y de la Delegación mexicana ante la Unión Interparlamentaria (UIP), organismo donde forma parte del Comité encargado de promover el respeto del derecho internacional humanitario. Asimismo, es parte de la delegación mexicana ante la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EUROLAT) y de la delegación ante la Comisión Parlamentaria Mixta México-Unión Europea (CPM).
- A lo largo de su carrera se ha especializado en temas relacionados con el ámbito político-electoral, derechos humanos, políticas urbanas, diplomacia parlamentaria, transparencia y rendición de cuentas.
- Ha publicado diversos artículos en periódicos como El Universal, El Economista, La Crónica de Hoy y Milenio.
- Además, ha participado en publicaciones como el libro “Gritos y Susurros 2” compilado por Denise Dresser, “Voces de la Democracia” editado por el PAN, y “Hay Mujeres para Rato”, publicado por la Secretaría de Promoción Política de la Mujer del PAN.
- Fue miembro fundador de Fundación Educa México A.C.



SEN. ANA GABRIELA GUEVARA ESPINOZA
Presidenta de la Comisión de Asuntos Migratorios

Experiencia Profesional

- Titular del Instituto del Deporte del Distrito Federal (2008).
- Candidata a Jefe Delegacional de Miguel Hidalgo (2009).
- Comentarista de programas de televisión deportivos en la especialidad de atletismo.
- Comentarista de ESPN durante los Juegos Olímpicos de Beijing (2008).
- Atleta retirada especialista en la prueba de 400 metros planos.
- Premio Nacional del Deporte (1999, 2004 y 2005).
- Campeona Mundial (2003).
- Medallista olímpica (Atenas, 2004).



DIP. AMALIA DOLORES GARCÍA MEDINA
Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del FOPREL

Formación Académica

- Licenciatura en Sociología por la UNAM.
- Licenciatura en Historia por la Universidad Autónoma de Puebla.

Experiencia Profesional

- 1988 – 1991 Diputada Federal.
- 1991 – 1994 Asambleísta del D.F.
- 1997 – 1998 Senadora de la República.
- 1999 – 2001 Presidenta del CEN del PRD.
- 2002 - 2003 Diputada Federal.
- 2004 – 2010 Gobernadora del Estado de Zacatecas.
- Miembro del Partido Comunista y de su Comité Central; luego del Partido Socialista Unificado de México; después del Partido Mexicano Socialista, y fundadora del Partido de la Revolución Democrática
- Miembro de Organizaciones Feministas y de la Sociedad Civil.
- Consejera del Primer Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del D.F. Participó en el “Grupo San Ángel; y el Grupo 20 Compromisos por la Democracia”
- Ha sido conferencista en Universidades como Berkeley; Standford; Oxford; London School of Economics, UNAM; Iberoamericana, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Tecnológico de Monterrey; Instituto Politécnico Nacional, y la Fundación Ortega y Gasset, entre otras.



DIP. CARLOS EMILIO LÓPEZ HURTADO
Diputado de la Asamblea Nacional de Nicaragua.

Formación Académica

- Estudios de Doctorado sobre Cuestiones actuales del Derecho en la Universidad Centro Americana (UCA).

Experiencia Profesional

- Ha sido dirigente en organizaciones sociales y de derechos humanos en el ámbito nacional e internacional.
- Ha sido Presidente del Consejo de la Juventud Nicaragüense, Procurador Especial de la Niñez y la Adolescencia, Asesor de Derechos Humanos del Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas y Asesor del Sistema Nacional para el Bienestar Social.
- También se ha desempeñado por 16 años como Catedrático de la UCA, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, Universidad Paulo Freire, UNIVALLE y de la Escuela Judicial de la Corte Suprema de Justicia.
- Ha escrito más de 30 libros como autor y coautor en temas de educación, salud, derechos humanos, justicia, niñez, juventud y familia.
- Ha participado como voluntario en las siguientes organizaciones: Asociación Quincho Barrilete, Asociación Scout de Nicaragua, Fundación Niños Trabajadores de la Calle (NITCA), Asociación Cristiana de Jóvenes, Pastoral Juvenil del CEPAD, entre otros.



DIP. MANUEL ELPIDIO BÁEZ
Cámara de Diputados de la República Dominicana

Formación Académica

- Licenciado en Derecho por la Universidad de Santo Domingo.
- Postgrado en Ciencias Políticas en la Universidad de Salamanca, España y en la Universidad de la Tercera Edad, en la República Dominicana.

Experiencia Profesional

- Diputado en los periodos legislativos 2002-2006 y 2006-2010.
- Director General de Defensa Civil.
- Subsecretario de Industria y Comercio.
- Director de Comunicaciones de las Empresas Agrupadas en la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE).
- Asesor de Comunicación del Presidente en la Cámara de Diputados 1990-1996.



DR. RAFAEL FERNÁNDEZ DE CASTRO MEDINA

Jefe del Departamento Académico de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y Director de Investigación del Comité para América del Norte del ITAM.

Formación Académica

- Licenciado en Ciencias Sociales por el ITAM.
- Maestro en Políticas Públicas por la Universidad de Texas en Austin, Estados Unidos.
- Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Georgetown.

Experiencia Profesional

- Fue Director de Asuntos Políticos de la Dirección General para América del Norte en la Secretaría de Relaciones Exteriores, también se ha desempeñado como Diplomático de Carrera (1990-1992).
- Ha sido investigador asociado en Brookings Institution, en Washington D.C.; Fundador y Director de la revista Foreign Affairs Latinoamérica; Fundador y miembro del Consejo Consultivo del Centro de Estudios y Programas Interamericanos; fundador y codirector del US-Mexico Futures Forum en la Universidad de California en Berkeley y el ITAM; Coordinador de la Comisión para la Democracia y Política Exterior de la Presidencia de la República y Asesor de Política Exterior del Presidente de la República.
- Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II, de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), del Consejo Asesor del Programa de Estudios Latinoamericanos del Woodrow Wilson Center for Scholars, del U.S. Global Agenda Council, es Vicepresidente del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI), entre otros.
- Ha participado en diversas publicaciones, tanto libros, como revistas especializadas.



DR. JAVIER URBANO REYES
Coordinador del Programa de Asuntos Migratorios (PRAMI) de la
Universidad Iberoamericana.

Formación Académica

- Maestro en Cooperación Internacional.
- Doctor en Relaciones Internacionales.

Experiencia Profesional

- Ha desarrollado investigaciones postdoctorales con el apoyo de la beca *Erasmus mundus* de Cooperación Internacional (junio-diciembre de 2010). Universidad de Groningen, Holanda y Universidad Autónoma de Madrid, España.
- Ha publicado más de 14 ensayos sobre migración, pobreza y cooperación internacional.
- Es coautor de tres libros sobre integración en la Unión Europea, migración y cooperación internacional y temas emergentes de la cooperación internacional.
- Es autor de cuatro obras sobre migración internacional bajo el auspicio del proyecto Cuadernos de la Migración Internacional; es coordinador de seis obras bajo el auspicio del proyecto Cuadernos de la Cooperación Internacional y el Desarrollo, en colaboración con el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Forma parte de la plantilla de profesores e investigadores del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Iberoamericana desde 2003; es académico de asignatura adscrito a la Coordinación de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México desde el año 2000; académico de la Maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo en el Instituto Mora desde 2005.



DR. EDGAR CORZO SOSA

Quinto Visitador General de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Formación Académica

- Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Cuenta con una especialización en Amparo en el Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Maestría en Derecho Público Comparado en la Universidad de París I, Panthéon-Sorbonne.
- Doctor en Derecho Público por la Universidad Autónoma de Madrid.

Experiencia Profesional

- Es investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Sistema Nacional de Investigadores lo distingue con el Nivel III. Es director de la publicación periódica Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Pertenece a diversas asociaciones, habiendo ingresado a últimas fechas a la Academia Mexicana de las Ciencias.
- Es Profesor de asignatura de las materias Teoría Constitucional, Derecho Constitucional, Derechos Humanos y Juicio de Amparo Administrativo en la Facultad de Derecho de la UNAM. Profesor de asignatura de las materias Teoría Constitucional y Derecho Constitucional Mexicano en la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana.
- Ha tenido estancias de investigación en el Instituto de Estudios Políticos de Aix-en-Provence, Francia, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Navarra, Francia, y en el Instituto Max Planck de Derecho Comparado Público y Derecho Internacional en Heidelberg, Alemania.
- Ha sido asesor del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Director General de Relaciones Internacionales del Poder Judicial de la Federación, y Secretario de Estudio y Cuenta adscrito a la Segunda Sala de la Suprema Corte.



MTRO. DAVID HURTADO BADIOLA

Formación Académica

- Abogado por la Escuela Libre de Derecho.
- Obtuvo la Maestría de Derecho Comparado en la Universidad de Texas en Austin.

Experiencia Profesional

- Fue Asociado Foráneo de la Oficina de Johnson & Gibbs en Dallas.
- Socio del Despacho Jáuregui y Navarrete, S.C. desde 1995.
- Inició su docencia como profesor adjunto de Derecho Administrativo a partir de 1985 y fue titular de la misma desde 2003.
- En su práctica profesional, es especialista en Comercio Exterior y Competencia Económica. Ha manejado litigios de comercio internacional y prácticas desleales de comercio desde 1988 y ha sido panelista de TLCAN en 3 paneles.
- Miembro del Consejo de la International Chamber of Commerce y Presidente del Comité de Políticas de Comercio de la American Chamber of Commerce of Mexico, A.C.
- Consejero de la Fundación Appleseed México, la cual es una asociación promotora del trabajo Pro-Bono de abogados y líder del proyecto de medidas y leyes para protección de menores migrantes.
- Coordinador del Diplomado de Comercio Exterior de la International Chamber of Commerce of Mexico y la Escuela Libre de Derecho desde el año 2009.



LIC. ARDELIO VARGAS FOSADO
Comisionado del Instituto Nacional de Migración.

Formación Académica

- Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Experiencia Profesional

- En 1974 inició su ejercicio profesional como servidor público del Poder Judicial de la Federación. Posteriormente se incorporó al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), como Subdirector de Seguridad, cargo que ocupó de 1991 a 1994. También fue delegado de dicho organismo en los estados de Chiapas y Oaxaca de 1994 hasta el año 2000 y Director de Investigación del 2000 al 2005.
- En la Policía Federal Preventiva (PFP), fue Jefe del Estado Mayor, Comisionado y Primer Mando de la fusión de esa corporación con la Agencia Federal de Investigaciones (AFI). En la Procuraduría General de la República, se desempeñó como titular del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información (CENAPI).
- Ha sido reconocido por su desempeño en las áreas de inteligencia, seguridad pública y procuración de justicia en diferentes instituciones nacionales y en otros países.
- Presidente Municipal de Xicotepec de Juárez, Puebla, de 1987 a 1990.
- A partir de 2009 se desempeñó como diputado por el Distrito I de Puebla en la LXI Legislatura Federal, donde fue electo Presidente de la Comisión de Defensa Nacional. También formó parte de las Comisiones de Seguridad Pública y Justicia. Como legislador, participó en el estudio y elaboración de la iniciativa de reforma a la Ley de Seguridad Nacional, entre otros proyectos.
- El 31 de enero de 2011 solicitó licencia como Diputado Federal para ocupar el cargo de Secretario de Seguridad Pública del Estado de Puebla.

NIÑEZ DETENIDA. LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, LAS NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES EN LA FRONTERA MÉXICO-GUATEMALA

RESUMEN EJECUTIVO¹

El Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova A.C. y el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús desarrollaron, entre agosto de 2010 y diciembre de 2011, una investigación dirigida a examinar la situación de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes (NNA) migrantes en la frontera entre México y Guatemala. La investigación se concentró en analizar cómo impactan los principales mecanismos de control migratorio aplicados por México en los derechos de esta población. Estos mecanismos son la detención (*aseguramiento, alojamiento o presentación*) y la repatriación (*devolución o retorno*) hacia sus países de origen. En concreto, el propósito de esta iniciativa fue identificar avances, deficiencias y desafíos pendientes en esta materia, a través del análisis de la legislación, las políticas públicas y su implementación.

La investigación se focalizó en la frontera entre México y Guatemala, que por sus características, posee una relevancia paradigmática para el análisis de los flujos migratorios en el territorio mexicano. Ello al menos por dos motivos. En primer lugar, porque en esta área se registra una presencia sostenida de dos tipos de flujos de niños y niñas migrantes: los que migran para trabajar en el Estado de Chiapas y los que transitan por esta frontera con el objetivo ulterior de llegar a Estados Unidos de América (EU). En segundo término, porque en esta frontera se pueden observar con claridad los efectos que tiene la política de México sobre NNA migrantes, ya que en esta región se concentra un número importante de dispositivos de control migratorio y, en particular, se detiene a prácticamente todos los NNA migrantes en situación migratoria irregular que son identificados a lo largo del territorio mexicano. En efecto, luego de su detención en cualquier punto del país, estos NNA son conducidos a centros establecidos en la ciudad de Tapachula, como paso previo a su repatriación.

El relevamiento de la información se concretó a través de diversos mecanismos: a) entrevistas a funcionarios públicos, académicos, representantes de organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales; b) pedidos de información pública a través de los procedimientos existentes ante el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI); c) consultas a organizaciones sociales de México y países centroamericanos, a través de un cuestionario *online*; d) búsqueda en bases de datos normativas y de jurisprudencia; e) monitoreo de la Estación Migratoria Siglo XXI (EMSXXI) y del Albergue Temporal par Menores Migrantes

¹ Pablo Ceriani Cernadas. "Niñez detenida. Los Derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes en la Frontera México-Guatemala, Fontamara, México, 2012, información retomada de la página URL www.acnur.org/t3/recursos/publicaciones/publicaciones/?eID..., consultado el día 13 de marzo de 2015.

del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) de Chiapas en Tapachula; f) conversaciones –informales- con NNA migrantes detenidos; f) recopilación y sistematización de informes y publicaciones elaboradas por diversos actores clave en el tema; g) relevamiento de decisiones de organismos internacionales y regionales de protección de derechos humanos relativas a la situación de las personas migrantes y NNA en general, y en México en particular; y h) revisión y análisis de estadísticas oficiales sobre NNA migrantes.

Caracterización de los niños, niñas y adolescentes migrantes en la frontera sur

Diversas investigaciones realizadas en la última década por especialistas de distintas disciplinas y los casos relevados en este proyecto, permiten esbozar una categorización de los NNA migrantes que son conducidos a la EMSXXI o al Albergue del DIF estatal y, eventualmente, repatriados a sus países de origen.

a) Numerosos informes dan cuenta de la presencia de NNA centroamericanos en Chiapas y particularmente en la ciudad de Tapachula y las áreas agrícolas de la región del Soconusco. También señalan su participación en el trabajo del hogar, en el área de servicios, la venta ambulante, entre otros espacios, y la problemática de niñas y adolescentes que son víctimas de explotación sexual. El creciente número de NNA migrantes en el comercio informal y el trabajo agrícola (fincas de café, plantaciones de frutas, etc.) ha sido ampliamente destacada en diversas investigaciones. La presencia de NNA migrantes en la zona se debe, por un lado, al histórico flujo migratorio hacia la región, en especial desde Guatemala, que se inicia a finales del siglo XIX, y por otro lado, a la profundización del propio fenómeno de la niñez migrante, tanto en la región como a nivel global, que también se ha verificado en las migraciones de las últimas décadas hacia el Soconusco.

La información recabada durante nuestra investigación, especialmente en la EMSXXI y en uno de los países de origen (Guatemala), y los informes elaborados por otras instituciones, han permitido constatar que un número considerable de los NNA repatriados residía en Chiapas. Es decir, no se encontraban en tránsito por el territorio mexicano con destino final Estados Unidos. Algunas fuentes de información señalan, por su parte, que cerca de un 50 por ciento de los NNA guatemaltecos repatriados desde Tapachula en 2010, se encontraba trabajando y/o residiendo en Chiapas al momento de su detención por el Instituto Nacional de Migración (INM).

b) El otro grupo de NNA migrantes cuantitativamente importante en la región está conformado por quienes se encuentran en tránsito hacia EU. Según las estadísticas oficiales, esta migración tuvo su nivel más alto en 2005, luego mermó, y desde 2009 se ha estabilizado. La cantidad de niños, niñas y adolescentes migrantes también se acrecentó considerablemente en la primera década de este siglo. Si bien destacan que ese número se ha reducido un poco en el último lustro, algunos informes indican que durante 2011 la cantidad de NNA no acompañados

que tienen como destino final EU, se ha incrementado, una tendencia que se diferencia de la evolución del volumen general de migrantes hacia ese país. Las causas de esta migración no difieren, en general, de las que empujan a migrar a millones de personas en otras regiones: la privación de derechos fundamentales y oportunidades básicas en los países o regiones de origen sobresale entre los principales factores determinantes de la migración.

Ahora bien, en el caso de NNA no acompañados, hay que agregar otros factores de igual relevancia, como la necesidad de concretar la reunificación familiar, la demanda de mano de obra barata de sectores informales y precarios del mercado laboral, y la violencia familiar, social o institucional en los países de origen. Estas causas, junto con políticas y leyes migratorias cada vez más restrictivas, contribuyen a la proliferación de vías irregulares para la migración de estos niños/as, generalmente en condiciones de elevada vulnerabilidad.

La reagrupación familiar, que ocupa un lugar importante entre los objetivos que impulsan la migración de NNA no acompañados, responde, por un lado, a la ausencia de programas de regularización en EU, situación que impide a quienes ya viven en ese país, iniciar un proceso de reunificación familiar. Además, las limitaciones que la irregularidad impone a las visitas periódicas de familiares en el país de origen (por el temor a no poder reingresar a EU) dificultan una circularidad migratoria regular. Por otra parte, son importantes los obstáculos y demoras que caracterizan los procesos de reunificación familiar iniciados por adultos que ya poseen un permiso de residencia.

c) Entre la población de NNA detenidos en la frontera sur puede identificarse un tercer grupo conformado por aquellos/as que resultan afectados por distintas situaciones de violencia. El abuso, el maltrato y la violencia intrafamiliar, o el abandono, urgen a muchos NNA a migrar. También migran hacia México muchos adolescentes de países centroamericanos que buscan asilo en ese país, ante la violencia y la persecución sufrida a manos de *maras* o pandillas. Por su parte, el incremento de las redes de trata de personas (que se aprovechan de la vulnerabilidad generada por las circunstancias antes mencionadas) afecta especialmente a NNA que migran engañados y son víctimas de la explotación laboral y sexual.

En los casos relevados en la EMSXXI en el marco de esta investigación, hemos verificado todas y cada una de estas circunstancias: niños, niñas y adolescentes que migran hacia Estados Unidos o hacia otros estados de México para reunificarse con sus padres a quienes no veían desde hacía muchos años; otros/as que migran junto a sus padres, madres o ambos; NNA que residían en Tapachula y fueron detenidos tras una verificación migratoria en su lugar de trabajo; NNA migrando hacia el norte en búsqueda de oportunidades laborales y educativas; niñas víctimas de redes de trata de personas; niños y niñas que solicitan asilo como consecuencia de la violencia sufrida en su país de origen.

Obstáculos a la investigación

Durante el desarrollo de esta investigación hemos encontrado obstáculos para acceder a distintas fuentes de información, en particular para ingresar a la EMSXXI para realizar entrevistas y conocer la situación de los NNA allí detenidos. Al solicitar autorización para hacer las visitas, y luego de algunos meses de la solicitud formal, el INM informó que se debía cumplir con una serie de condiciones. En el intercambio de cartas que generó el pedido, quedó en evidencia un preocupante desconocimiento de los estándares que surgen de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), especialmente en cuanto a considerar a los niños y niñas como sujetos de derechos, con capacidad de decisión y discernimiento. En función del principio de autonomía progresiva, el ejercicio de estas capacidades debe garantizarse de manera creciente según la edad y madurez de cada persona.

Entre los requisitos exigidos, el INM indicó que, cuando se tratara de niños no acompañados, debíamos contar con una autorización expresa del representante consular para cada uno de los casos. El INM señaló que los cónsules son los representantes legales o tutores de los niños y niñas no acompañados. Frente a la imposición de este requisito, y advirtiendo su fundamentación, presentamos diversos argumentos sobre la errónea interpretación que se estaba haciendo de la función de asistencia consular. Reseñamos los derechos de estos NNA a un tutor y a la asistencia jurídica, y destacamos que la obligación de garantizarlos es del país en cuya jurisdicción se encuentran los niños.

Sin embargo, el INM mantuvo de forma inamovible su posición legalmente equívoca de exigir autorizaciones por escrito de las autoridades consulares en cada caso individual. Entre otros motivos, alegaron la “incapacidad natural y legal” de los menores de 18 años —con base en el Código Civil mexicano, incompatible con la letra y el espíritu de la CDN—, y la necesidad de evitar la revictimización de NNA migrantes que se encuentran en una situación vulnerable. Por el contrario, sostuvimos, tal vulnerabilidad se agrava por la circunstancia de estar privados de la libertad, sin la posibilidad de ejercer garantías mínimas de debido proceso.

Las restricciones impuestas a organizaciones de la sociedad civil para prestarles asistencia, o incluso para entrevistarlos, profundizan el aislamiento y la vulneración de derechos. Esta situación nos impidió implementar la metodología de recolección de información por medio de las entrevistas que habían sido diseñadas especialmente en el marco de esta investigación. Sin embargo, el CDH Fray Matías de Córdova fue autorizado a ingresar a la EMSXXI a partir de agosto de 2011, para “realizar únicamente actividades de información y promoción de los derechos humanos de los migrantes”². Esta habilitación se aprovechó para conversar informalmente, en el marco de actividades de difusión de derechos, con adolescentes detenidos en el Módulo de Atención para Menores Migrantes en las

² La política migratoria en México está caracterizada por una serie de contradicciones o ambivalencias entre aspectos positivos y negativos, en términos de reconocimiento normativo y ejercicio efectivo de derechos de la población migrante.

Estaciones Migratorias (MAEM) y demás áreas de la estación, lo cual nos permitió conocer su situación, estado anímico, los motivos por los que migraban, la forma en que habían sido detenidos y las condiciones en que se concretaba la privación de libertad.

Sin embargo, a partir de diciembre de 2011, las profesionales del Fray Matías enfrentaron obstáculos y restricciones adicionales para realizar su trabajo. Luego de un cambio de autoridades en la EMSXXI, se prohibió el acceso al MAEM (a cargo del DIF) y a otras áreas donde se encuentra la población allí detenida (comedor, dormitorios, etc.). Desde entonces se habilitaron únicamente reuniones con los NNA en oficinas del personal del Instituto y usualmente con presencia impresa de alguna autoridad. Esta situación ha provocado prácticamente la suspensión de las conversaciones informales con esos niños y niñas. Este tipo de obstáculos, similares a los que han enfrentado otras organizaciones con anterioridad, no responde a circunstancias ni decisiones aisladas, a errores o malas interpretaciones, sino a estructuras y prácticas burocráticas instaladas.

Diez problemas sobre políticas de migración e infancia en México

El análisis de las políticas migratorias y de infancia, y su implementación, así como de la situación concreta de los NNA migrantes que son detenidos en México y luego repatriados, permite esbozar los siguientes diez nudos problemáticos. Estas cuestiones indican la diversidad de desafíos pendientes en México y a nivel regional, y de ellos se derivan una serie de efectos negativos en los derechos humanos de esos niños y niñas que migran hacia o a través del territorio mexicano.

1 Sin embargo, en la solicitud para ingresar a la estación migratoria, el CDH Fray Matías había pedido el ingreso no sólo para actividades de difusión y formación en derechos, sino también para asesoramiento legal y defensa de los derechos humanos de la población migrante allí detenida.

Tanto la legislación como los discursos, los programas diseñados por el poder ejecutivo y las prácticas que los implementan, contienen numerosas contradicciones. Por un lado, se reconocen derechos de las personas migrantes, y por el otro, se legitima un trato que vulneran los principios, estándares y obligaciones internacionales y constitucionales que consagran esos derechos.

2. En los últimos años el Estado ha desarrollado diversos mecanismos relativos a NNA migrantes. Aunque algunas de estas iniciativas significan un avance considerable frente a la invisibilidad que antes tenía este fenómeno, aún restan importantes y numerosos desafíos pendientes para cimentar una política de migración e infancia que esté orientada por el principio de protección integral de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Entre esas iniciativas cabe mencionar la creación de los Oficiales de Protección a la Infancia (OPI) y de los MAEM, ambas adoptadas en el seno de la Mesa de

Diálogo Interinstitucional sobre NNA no Acompañados y Mujeres Migrantes. Estas medidas, en el contexto político en el que se han desarrollado, enfrentan dos problemas de fondo que determinan su escaso impacto en la protección de los derechos de esos NNA. En primer lugar, la primacía de los objetivos de la política migratoria por sobre la política de protección integral de la infancia. De ahí la función clave de los mecanismos de control y sanción de la migración irregular, en una política migratoria enmarcada en criterios de seguridad nacional. Ello no sólo implica que los OPI no tengan facultad alguna para indicar o decidir las medidas a adoptar en cada caso en el interés superior de cada niño o niña, sino también que el rol del DIF en ese contexto sea claramente secundario y funcional a las decisiones del INM, es decir, a los fines de la política migratoria.

En segundo lugar, la inexistencia de un órgano rector encargado de la política integral de protección de la infancia cuyo mandato esté centrado en la plena implementación de la CDN en todo el territorio, incluyendo el trato a NNA migrantes. A ello se debe sumar el enfoque tutelar y asistencial que caracteriza al Sistema Nacional DIF, que se corrobora por las limitaciones de la atención que brinda a niños, niñas y adolescentes en el marco de los procedimientos de detención y repatriación.

3. La nueva Ley de Migración incorpora principios de la Convención que colocan a México en una posición de avanzada en materia de regulación normativa sobre derechos de NNA migrantes. Este marco normativo se ve a su vez fortalecido por la reforma en derechos humanos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Sin embargo, en la nueva ley migratoria también se identifican cláusulas y lagunas que limitan o contradicen ese postulado, especialmente en lo relativo a derechos y garantías claves en el contexto de la migración irregular de niños, niñas y adolescentes.

Esta ley, siguiendo la reforma constitucional, reconoce el interés superior del niño como el criterio que debe guiar cualquier medida o decisión que pueda afectar los derechos de niños, niñas y adolescentes. También incluye el reconocimiento de derechos a todas las personas migrantes —por ejemplo, al debido proceso—, y ciertos mecanismos de protección especial a NNA migrantes, en particular de los no acompañados, como el deber impuesto al INM de *canalizarlos* de manera inmediata al DIF, y la obligación de diseñar, a través de la reglamentación, un Procedimiento de Determinación del Interés Superior del Niño (DIS).

Ahora bien, la misma ley legitima la detención de NNA migrantes al regular las condiciones que deberían tener en las estaciones migratorias, al no prohibir expresamente su privación de la libertad por razones administrativas tal como obliga la Constitución mexicana y al no regular cómo debe realizarse la canalización al DIF y cuáles serían las condiciones de los centros a cargo del DIF. Asimismo, la ley ha omitido incluir garantías procesales básicas en casos de niños/as no acompañados, como el derecho a un tutor. Finalmente, cabe mencionar que las propuestas de reglamentación no han modificado o atenuado

estos problemas, y la regulación del procedimiento DIS presenta serias carencias y falencias.

4. Desde la aprobación de la Ley de Migración han entrado en vigor numerosas disposiciones relativas a los derechos de NNA migrantes. Pese a ello, las prácticas de detención y repatriación de niños y niñas implican serias contradicciones con derechos y garantías reconocidos en la Convención, en la CPEUM, en la propia Ley de Migración y otras normativas.

Tanto los procedimientos que determinan la detención y repatriación de NNA migrantes, como las decisiones en sí mismas —quién la adopta, con qué fundamentos, etc.—, no se han modificado en aspecto alguno desde que entró en vigor la ley migratoria. Sólo a modo de ejemplo, es preciso señalar la inexistencia de medidas que den cumplimiento a la obligación de canalizar de manera inmediata a los NNA al DIF, o la ausencia de programas o servicios dirigidos a asegurar el derecho a la asistencia jurídica gratuita en esos procedimientos, pese a que su reconocimiento normativo es incluso previo a la nueva ley (ya figuraba en las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias y en los acuerdos celebrados entre el INM y el DIF Chiapas en 2009 y 2010).

5. Frente a la irregularidad migratoria de NNA migrantes, las respuestas son homogéneas en la amplísima mayoría de los casos, tal como lo demuestran las estadísticas y otras fuentes de información. Ello invisibiliza las complejidades, particularidades y vulnerabilidades de cada caso. Las circunstancias de cada NNA se subsumen a los objetivos prioritarios de control y gestión de la migración irregular, con los consecuentes perjuicios para sus derechos, es decir, para el presente y el futuro de estos niños y niñas.

Estas particularidades podrían identificarse y valorarse si se estableciera un procedimiento DIS, tal como ordena la propia Ley de Migración (artículo 74). Asimismo, contra las prioridades que definen la actual respuesta estatal al fenómeno de la niñez migrante, la primacía de una política de protección integral de infancia sobre la política migratoria llevaría indefectiblemente a considerar esas particularidades a fin de guiarse en cada caso según los estándares y principios sobre derechos de niños, niñas y adolescentes.

6. La política migratoria, y en particular los mecanismos dirigidos a la detención y repatriación de NNA migrantes, recurre a una serie de eufemismos que no sólo suponen un déficit semántico que oprime la palabra a la realidad de los hechos. El principal problema de la utilización de esos eufemismos es que invisibiliza la verdadera naturaleza jurídica de prácticas estatales violatorias de derechos fundamentales y dificulta el análisis, monitoreo y evaluación de la política migratoria.

La normativa y la información oficial denominan *aseguramiento* o *presentación* a la orden de alojamiento de una persona migrante en una estación migratoria, es decir, en un centro de detención en el cual se encuentra privada de su libertad. La

gravedad de no utilizar los conceptos jurídicamente adecuados se ve constatada por la ausencia de derechos y garantías básicos que deben asegurarse en una situación privativa de libertad. De igual manera, detrás de medidas de *devolución* o *retorno voluntario* de NNA, en procedimientos carentes de garantías procesales elementales, se detectan decisiones más cercanas a una expulsión o deportación. El hecho de que muchos NNA firmen voluntariamente su repatriación no le quita el carácter forzoso a una medida adoptada en un contexto de detención, sin garantías y sin ofrecer otra alternativa que el regreso a su país.

En tanto estas decisiones de control migratorio son presentadas mediante términos que no dan cuenta de su real naturaleza jurídica, presentan un serio déficit en relación con los derechos y garantías que deberían guiar su aplicación. Pero además, la falta de reconocimiento del significado real de esas medidas, y por ende de su contenido sustantivo, repercute en la ausencia de mecanismos de monitoreo (por parte de organismos públicos independientes y de organizaciones de la sociedad civil) y de políticas de producción de información cualitativa, que deberían estar garantizadas en el contexto de un centro de detención. El limitado rol de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) como mecanismo de supervisión de las decisiones y de monitoreo permanente de las condiciones de detención, y los obstáculos existentes para el seguimiento de ambas cuestiones por parte de entidades de la sociedad civil, no están desligados de una política que encubre, también en el discurso, la naturaleza de sus acciones.

7. Existe una grave y generalizada falta de información cuantitativa y en especial cualitativa sobre NNA migrantes, que obstruye el diseño de políticas públicas integrales dirigidas a la protección de los derechos humanos de la infancia y la adolescencia en situación migratoria irregular. Producir, difundir y garantizar el acceso a esta información es responsabilidad del Estado a través de los organismos competentes.

Un porcentaje considerable de información producida por el Estado en relación con los NNA migrantes, se limita a las estadísticas que periódicamente elabora el INM sobre niños y niñas que son detenidos y repatriados a su país de origen. Sin embargo, se evidencian serias carencias en cuanto a la producción de información que debería ser vital para el diseño de políticas que frente al fenómeno de la migración de NNA, estén orientadas a contar con los mecanismos adecuados para garantizar su protección integral en cada caso.

Por un lado, falta información cualitativa que debieran producir el INM, el DIF y otros organismos que intervienen en el trato a NNA migrantes; por ende tampoco existen mecanismos de evaluación y análisis periódico de esa información. Esta carencia es, en buena medida, coherente con una política que está regida por los objetivos de control migratorio, donde la protección integral de los niños y niñas tiene un carácter secundario. No obstante, podría esperarse que ciertos actores que interactúan cotidianamente con NNA migrantes, como los OPI, produjeran alguna clase de información sustantiva a partir de las entrevistas que efectúan para completar los expedientes administrativos de cada persona. Lo mismo podría

afirmarse respecto de los agentes del DIF que toman contacto con los adolescentes que asisten a los Módulos de Atención ubicados en las estaciones migratorias. Sin embargo, no existe una decisión o directiva en tal sentido, ni en el DIF ni en el INM.

Por otra parte, como ya se adelantó, la falta de producción de información se agrava por las dificultades u obstáculos que enfrentan diversos actores, en particular las organizaciones de la sociedad civil, para acceder a la información. No nos referimos a los mecanismos existentes para solicitar y acceder a información pública, sino al ingreso a estaciones migratorias, a la posibilidad de monitorear las condiciones de detención, o conversar en circunstancias adecuadas con los NNA allí detenidos. También, a la poca información que los propios NNA reciben sobre su situación, el expediente y el proceso administrativo, así como las razones de una u otra decisión. Estas deficiencias revelan un importante déficit en los niveles de transparencia en las políticas y prácticas relativas a la niñez migrante.

8. Los procesos de reforma de normas y políticas públicas, así como la supervisión de la aplicación de normativas emergentes de dichos procesos, han estado caracterizados por importantes restricciones a la participación de sociedad civil. Esto dificulta un abordaje integral en el diseño e implementación de las políticas y limita severamente el rol central de la sociedad en su evaluación y monitoreo. Los mecanismos creados en materia de NNA migrantes presentan este mismo déficit.

En estos últimos años se han desarrollado una serie de propuestas en el campo de la política migratoria, que han conducido o bien a la implementación de un determinado programa o medida, o bien a la reforma del marco normativo. En estas circunstancias, las organizaciones de la sociedad civil, particularmente en el marco de espacios de articulación interinstitucional —como el Foro Migraciones o el Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria— han señalado repetidamente la falta de instancias que permitan o faciliten la participación en la discusión y el diseño de esas iniciativas. En otras ocasiones, han destacado que los mecanismos de participación existentes no eran adecuados o no aseguraban condiciones mínimas para garantizar una intervención con capacidad de incidencia en los distintos temas. El proceso de adopción de la nueva Ley de Migración, así como la discusión acerca de su reglamentación, ha estado signados por los reclamos de la sociedad civil en este sentido.

De igual manera, algunas iniciativas que se han llevado adelante en estos años en lo relativo a los NNA migrantes, han omitido la participación de la sociedad civil. El acta de constitución de la Mesa de Diálogo Interinstitucional sobre NNA Acompañados y Mujeres Migrantes, establece que se compondrá de representantes de organismos estatales, agencias internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, la sociedad civil no ha sido incorporada a este espacio más que a través de invitaciones aisladas a alguna institución en particular para una determinada reunión. Ello no sólo ha impedido

que la sociedad civil pueda aportar desde su experiencia y conocimiento a esta Mesa, elaborar y discutir propuestas, y contribuir a la evaluación de las decisiones adoptadas. Tampoco le ha permitido participar en procesos que han conducido, por ejemplo, a la creación de los OPI, los Módulos de Atención y otras iniciativas adoptadas en esa instancia interinstitucional.

9. La migración de NNA desde Centro a Norteamérica a través de la frontera sur de México, es un fenómeno que requiere un abordaje que excede el marco nacional y exige una respuesta integral, incluyendo un enfoque de derechos humanos. No obstante, hasta el momento las iniciativas bilaterales y regionales se han limitado a promover mecanismos destinados a facilitar la repatriación. La garantía de derechos fundamentales de niños y niñas migrantes en el contexto de la migración, así como la búsqueda de soluciones duraderas, individuales y generales, no han tenido el debido tratamiento en el ámbito bilateral o regional.

La elaboración e implementación de políticas eficaces en materia de protección integral de la infancia en el contexto de la migración, requiere no sólo medidas políticas, normativas y prácticas por parte de cada país involucrado, sea de origen, tránsito y destino. También demanda la articulación de esas respuestas y la adopción de mecanismos internacionales adecuados. Esto es, el diseño de compromisos, procedimientos y herramientas para su aplicación, que estén dirigidos a garantizar los derechos de los NNA migrantes.

Hasta el momento, México ha desarrollado un rol activo en la promoción de acuerdos internacionales relativos a NNA migrantes, como los Lineamientos regionales para la atención de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados en caso de repatriación (2009). Ésta y otras iniciativas bilaterales o regionales incluyen algunos elementos relevantes desde una perspectiva de derechos —como el interés superior del niño como criterio rector del accionar de los estados involucrados—, pero son limitadas ya que carecen de los dispositivos y garantías específicas que deberían reconocerse para que, de manera efectiva, ese interés superior se vea asegurado en cada caso. En este sentido, la falta de reconocimiento de garantías de debido proceso, o más aún, la ausencia de un procedimiento de determinación del interés superior —con las consiguientes responsabilidades que de ello derivarían para cada país—, son datos centrales para comprender el impacto relativo que estas iniciativas han tenido en términos de garantizar efectivamente los derechos de los NNA migrantes en la región.

10. La políticas públicas de los países de origen de NNA migrantes, así como la actuación de las representaciones consulares en el marco de los procedimientos de detención y repatriación, presentan deficiencias y lagunas que obstaculizan la posibilidad de adecuar esos procesos a los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Los problemas identificados en cuanto a la actuación de los países de origen en el contexto de los procedimientos de detención y repatriación implementados por México, se evidencian particularmente en dos aspectos. En primer lugar, en las

prácticas de la asistencia consular, sin perjuicio de las verificadas diferencias en la actuación consular de El Salvador, Guatemala y Honduras. En general, se observan desde deficiencias en términos de recursos institucionales, respuestas oportunas y adecuadas a las demandas y necesidades de las personas migrantes, hasta cuestiones específicas en el caso de NNA. En este sentido, la falta de personal especializado en los derechos de la infancia constituye una debilidad sustantiva en términos de protección consular adecuada.

Ahora bien, las limitaciones más estructurales de la asistencia consular a NNA migrantes están determinadas por las políticas públicas diseñadas en el propio país de origen, del cual el consulado no es más que uno de los organismos de implementación. Un rol consular activo que, entre otras cosas, cuestione la práctica generalizada de detención de NNA migrantes en la EMSXXI, o que intervenga activamente en la discusión sobre si la repatriación es la medida más ajustada al interés superior del niño, requiere una definición política específica, un marco normativo adecuado y recursos suficientes, entre otras cosas.

El impacto de estos problemas en los derechos y garantías de NNA migrantes detenidos y repatriados

Las políticas, normas y prácticas examinadas en esta investigación revelan que, sin perjuicio de algunos cambios legislativos y ciertas iniciativas positivas que se destacan oportunamente, la situación de NNA migrantes en tránsito o residiendo en México de manera irregular, está determinada por los objetivos de la política migratoria. Esto tiene un impacto directo en una serie de derechos fundamentales de los que son titulares estos niños y niñas. En particular, la regulación normativa y la implementación de los mecanismos de detención y repatriación, contradicen estándares internacionales de derechos humanos que México debería garantizar. Esta contradicción supone la vulneración sistemática de la Constitución Política, los tratados internacionales ratificados por el país e incluso la legislación federal y estatal de protección integral de la infancia.

La presencia de niños y niñas migrantes en el sur de México responde a situaciones diversas, e incluso a causas y objetivos migratorios diferentes. Miles viven y trabajan en Chiapas, otros tantos transitan hacia Estados Unidos, otros huyen de situaciones de violencia o persecución. No obstante estas diferentes circunstancias, la práctica evaluada en esta investigación indica que todos esos niños y niñas son privados de su libertad, sin que se implementen medidas alternativas a la detención. Asimismo, tal como revelan las estadísticas oficiales, y como hemos constatado por diferentes fuentes de información, la amplísima mayoría de niños y niñas migrantes son repatriados a sus respectivos países de origen, sin que su situación particular haya sido valorada previamente sobre la base del principio de interés superior del niño.

La política de detención y repatriación es la respuesta que el Estado da, por excelencia y casi con exclusividad, frente al fenómeno complejo, diverso y multidimensional de la migración de niños, niñas y adolescentes. Este enfoque repercute sin duda de manera negativa en derechos y garantías básicas, tal como

comentaremos sucintamente a continuación y se describe en detalle en el informe final de esta investigación.

Estas violaciones pueden resumirse en las siguientes: repatriaciones y detenciones arbitrarias; inexistencia de programas que aseguren garantías elementales de debido proceso; restricciones al derecho al asilo; deficiencias de la protección consular; falta de mecanismos eficaces de atención integral a víctimas de delito, incluyendo víctimas de trata y otros delitos en el tránsito, y víctimas de violencia en el país de origen; y ausencia de iniciativas que permitan la reunificación familiar en EU.

a) Repatriaciones arbitrarias y ausencia de procedimientos adecuados. Los procedimientos que conducen a evaluar la situación de niños, niñas y adolescentes migrantes, al estar casi exclusivamente dirigidos a concretar lo antes posible la repatriación, no contemplan herramientas eficaces para determinar el interés superior del niño. Por el contrario, todo indica que, en realidad, prima un “interés superior *al* niño”: los objetivos de control de la política migratoria. Sin perjuicio de algunos pocos casos de niños y niñas migrantes centroamericanos que acceden al status de refugiado o a una modalidad de protección complementaria, prácticamente todos ellos son repatriados a su país de origen, sin que medie una evaluación exhaustiva de su situación. Los organismos públicos competentes, con la debida formación y conocimientos, debieran comprometerse en esta evaluación que debe basarse en el interés superior de cada niño, de acuerdo con las circunstancias individuales de cada persona.

En relación con los NNA no acompañados, y aunque la Ley de Migración así lo prescribe, no existe aún un Procedimiento de Determinación del Interés Superior del Niño. Las propuestas de reglamentación existentes hasta el momento indican que el INM continuaría a cargo de la decisión sobre qué hacer con cada NNA. Al contrario, debería ser en lo inmediato el DIF —y en el mediano plazo, un futuro órgano rector de la política de protección integral de infancia— quien determine las medidas de corto y largo plazo más adecuadas para cada niño o niña, en el marco de un procedimiento con todas las garantías.

Los Oficiales de Protección a la Infancia, si bien tienen una formación en derechos de la niñez, son agentes migratorios y no tienen facultades para decidir el destino de los niños y niñas. En el mejor de los casos, se limitan a hacer entrevistas a los NNA, con el objetivo de recoger la información necesaria para la repatriación. En este sentido, ni los OPI ni ningún otro organismo, elabora un dictamen o decisión fundada que permita justificar, con base en las circunstancias de cada caso, que la repatriación es la medida más adecuada al interés superior del niño. Esto provoca que la decisión sea arbitraria y contraria a las obligaciones establecidas por la Convención sobre los Derechos del Niño y las directrices fijadas por el Comité que supervisa el cumplimiento de este tratado por parte de los estados. Esta situación se agrava, a su vez, en razón de la condición privativa de la libertad en que se encuentran los NNA migrantes y la ausencia de políticas que aseguren las garantías básicas de debido proceso.

b) *Detenciones administrativas automáticas* El INM, que es una autoridad administrativa, concreta las detenciones de NNA migrantes sin necesidad de esgrimir justificación alguna. La privación de la libertad es la única respuesta que se da ante la irregularidad migratoria de estos niños o niñas. Se vulnera de esta manera el principio de no detención de niños por razones administrativas que establecen los estándares internacionales, así como las exigencias de la propia Constitución Política de México en idéntico sentido. Tampoco se consideran las diferentes circunstancias en que se encuentra cada menor de edad.

Pese a que la Ley de Migración (y, desde 2010, también las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias) obliga al INM a *canalizar* de manera inmediata a los NNA migrantes, la autoridad migratoria incumple sistemáticamente con este imperativo. La *canalización* supone una respuesta alternativa a la detención pero hasta ahora es sólo una prescripción legal que no ha permeado la práctica. Los mayores de doce años son detenidos en las estaciones migratorias, y en muchos casos, como hemos constatado, también se encuentran alojados allí niños y niñas de menor edad.

La detención en la EMSXXI afecta además a madres y padres con niños muy pequeños, ante la inexistencia de centros no privativos de la libertad para las familias migrantes. La Ley de Migración nada dice sobre la situación de estas familias, ya que se limita a señalar el deber de canalizar a los NNA no acompañados.

Luego en los pocos casos en que los NNA han sido canalizados al DIF, por ejemplo, por ser menores de doce años, también allí se encuentran privados de su libertad, aunque en un centro no coordinado por el INM. Asimismo, es importante destacar que tanto en la estación migratoria como en el Albergue DIF, niños que han sido víctimas o testigos de delitos, así como los solicitantes de asilo, son detenidos a la espera de la resolución o el avance de sus respectivos trámites administrativos o judiciales, según el caso.

En cuanto a las condiciones de detención, es preciso señalar algunas cuestiones que se han verificado en la investigación realizada en la EMSXXI. Los NNA se encuentran prácticamente todo el día a disposición de agentes del INM; permanecen la mayor parte del día en el comedor y el patio, y a la noche, de 20 a 8 horas, están encerrados en la habitación.

El acceso al Módulo del DIF de Atención a NNA no acompañados, que se encuentra dentro de la estación, está limitado a tres horas al día, usualmente no tiene espacio para todos los adolescentes que están detenidos y en ocasiones permanece cerrado. Este panorama revela por sí mismo el limitadísimo impacto que tiene la actuación del DIF en los derechos de los NNA allí detenidos, así como en su futuro inmediato y mediato. Esto se agrava por el poco personal asignado al Módulo, y por el hecho de que las decisiones siguen a cargo del INM. En efecto, el DIF, al igual que los OPI, no interviene en el proceso que conduce a la detención

—pese a que por ley todos deberían ser canalizados de manera inmediata—, ni tampoco tiene incidencia en lo que atañe a las condiciones de detención.

La detención, a su vez, muchas veces excede el plazo fijado en la Ley de Migración y en caso de que el niño o niña decida apelar una decisión de repatriación o la denegación de la solicitud de asilo, se puede prorrogar indefinidamente, tal como admite la propia ley. Por otra parte, la detención puede prolongarse por razones tan inaceptables como que el “cupo mínimo” del autobús no se haya alcanzado, como hemos verificado a través de diálogos con los NNA detenidos y con el personal del INM asignado a la estación. Finalmente, es importante destacar que de las conversaciones con NNA detenidos, se deducen las deficiencias en la prestación de servicios básicos como la alimentación, la atención sanitaria y la asistencia psicológica, circunstancias que agravan la situación privativa de la libertad, causando un daño particularmente grave en el caso de niños y niñas.

c) Ausencia de garantías básicas de debido proceso Aunque la nueva Ley de Migración ha reconocido el derecho a las garantías de debido proceso (entre otras, a tener representante legal, presentar pruebas, alegar y obtener una decisión fundada), se corrobora en la práctica un incumplimiento flagrante de esa normativa.

No existen mecanismos concretos que garanticen el derecho a la asistencia jurídica gratuita, el acceso a la justicia, o incluso la participación de los NNA en el proceso. De hecho, el problema más serio es que, por ejemplo en el caso de la detención, no hay siquiera un procedimiento en el cual hacer valer las garantías para cuestionar esa decisión, impugnar sus fundamentos, etc.

En relación con los NNA no acompañados, no sólo se verifica la falta de representante legal, sino también de un sistema de tutoría que vele por el pleno respeto de sus derechos, de acuerdo con lo que prescribe la Convención sobre los Derechos del Niño. El INM, en los intercambios realizados con el equipo investigador, sostuvo que los cónsules son los tutores de los niños y niñas. Sin embargo, este criterio no tiene sustento legal alguno y así se le cuestionó fundadamente a ese organismo.

Por otra parte, aun cuando se asumió la obligación de brindar asistencia jurídica gratuita a NNA no acompañados —mediante convenios entre el DIF Chiapas, la Comisión Mexicana para los Refugiados (COMAR) y el INM, en 2007 y 2009, y en las propias normas de funcionamiento de las estaciones migratorias—, hasta el momento no se ha implementado programa alguno para hacer efectivo ese derecho. En la práctica, de los casos relevados en la investigación, ninguno de los niños o niñas migrantes detenidos y sometidos a trámites de retorno contaron con asistencia legal, con un tutor, o con información sobre el estado del trámite y sobre el derecho a ser asistidos por un representante legal. En definitiva, tanto por las deficiencias del proceso en sí como por la ausencia de garantías básicas, uno de

los principios medulares de la Convención, el derecho a la participación y a ser oído, no tiene prácticamente ninguna forma de hacerse efectivo.

d) Restricciones al derecho al asilo

Los NNA solicitantes de asilo ejercen su derecho a solicitar y recibir asilo en condiciones inadecuadas, caracterizadas por diversas restricciones a derechos y garantías fundamentales. Estos niños y niñas están detenidos durante todo el procedimiento, que puede extenderse por varios meses, sin una medida alternativa no privativa de su libertad, contradiciendo estándares básicos en la materia.

A su vez, deben presentar su solicitud de asilo y, en caso de una resolución negativa, la apelación, sin la posibilidad de acceder a garantías básicas como la asistencia jurídica o el acompañamiento de un tutor (en casos de niños/as no acompañados). Cuentan con muy poca información y una limitadísima participación en el procedimiento. Esta privación de garantías elementales del debido proceso es particularmente grave en el caso de NNA no acompañados, más aun cuando han sufrido alguna situación traumática en su país que precisamente los ha llevado a salir en busca de protección.

En este contexto no resulta sorprendente la existencia de un número considerable de niños y niñas solicitantes de asilo que optan por desistir de su petición y acogerse al retorno “voluntario”. El temor a ser repatriado termina siendo una cuestión secundaria frente al imperativo de estar en libertad para, en todo caso, volver a ingresar a México ni bien se concreta el retorno. Muchos NNA con quienes hemos conversados en el marco de esta investigación manifestaron su desesperación por su situación de encierro, la demora en la resolución sobre su solicitud y la ausencia de información y de medidas de atención psicológica adecuada. Así fundamentaban su decisión de abandonar el trámite, aún a riesgo de su vida o integridad física.

e) Deficiencias en la asistencia consular

En la investigación se han podido constatar diversos problemas en cuanto a la asistencia consular a NNA migrantes por parte de sus países de origen. En primer lugar, existe una ausencia preocupante de la perspectiva de niñez en sus prácticas de atención consular. Las representaciones consulares no cuentan con personal especializado en derechos de la infancia, ni con protocolos o directrices de actuación dirigidos a asegurar el interés superior del niño en los procedimientos en que son parte.

En relación con ello, los países de origen no cuentan con políticas públicas que tengan por objeto la elaboración de informes socio-ambientales u otra clase de información —general y sobre cada caso— que permita decidir si se apoya o rechaza la repatriación de un niño o niña desde México. Tampoco para ayudar a los NNA, si fuera el caso, a solicitar una reunificación familiar en Estados Unidos u

otra solución más adecuada a su interés superior, según las características particulares de cada caso.

Por estas razones, en la actuación consular no se cuestionan los mecanismos de repatriación y detención. En la amplia mayoría de los casos la actuación se limita a recolectar la información necesaria para que México pueda ejecutar la repatriación. Este rol funcional obstruye el planteo de un debate centrado en los derechos de los niños y niñas, que incluya las causas de la migración, las necesidades de protección de cada uno/a y, por ende, las alternativas de corto y largo plazo que permitan asegurar sus derechos y su desarrollo en condiciones dignas, adecuadas y sostenibles.

Finalmente, es preciso señalar la ausencia de programas que, tanto en el país de origen como a través de los consulados, estén dirigidos a recoger, analizar y sistematizar información sobre niños y niñas migrantes. Esto dificulta, por un lado, el diseño de políticas públicas integrales que estén orientadas a asegurar los derechos de la niñez en este contexto, a través de un enfoque que incluya respuestas en los planos nacional, bilateral y regional. Y por el otro, la evaluación y adecuación de las prácticas de asistencia consular a las necesidades y desafíos existentes para los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

El Paso de los Niños Migrantes no Acompañados por México Instituto Nacional de las Mujeres Migrantes.

Miles de niñas, niños y adolescentes (NNA) de Centroamérica y México están huyendo de sus países, debido a que su integridad y seguridad están en riesgo y requieren protección internacional, así como la implementación de protección integral y acorde a las necesidades específicas de los diferentes grupos de edad, sexo, etnia y nacionalidad. La violencia generalizada, la pobreza y la falta de protección gubernamental que padecen les obligan a migrar, situación que ha incrementado en los últimos cuatro años. El presidente de Estados Unidos (EU) ha declarado una crisis humanitaria debido al preocupante aumento de la llegada de miles de NNA de Centroamérica y México. De octubre de 2013 hasta junio de 2014, más de 51,000 menores de edad han sido detenidos por la Patrulla Fronteriza, de los cuales, 12,146 eran de nacionalidad mexicana¹. La respuesta del gobierno estadounidense ha sido incrementar los espacios destinados a su detención, disminuyendo su capacidad para identificar potenciales necesidades de protección especial. Las estadísticas oficiales mexicanas muestran que en el primer trimestre de 2014 devolvieron a casi 1,600 niñas y niños centroamericanos no acompañados, y recibieron 3,724 niñas y niños mexicanos no acompañados repatriados por EU. Se estima que de continuar este comportamiento, al finalizar el año el número de niñez migrante no acompañada o separada ascendería a 6,400 que serían devueltos a Centroamérica, es decir, un incremento mayor al 50 por ciento comparada con el año 2012, que en total fue de 4,009². La respuesta gubernamental, especialmente de México y EU, ha sido la detención y activación de un proceso expedito para su devolución o repatriación, omitiendo su obligación de velar por el interés superior de la niñez e identificar y brindar la protección internacional que las y los niños necesitan.

Niñez Centroamericana La niñez no acompañada centroamericana que llega a EU son puestos bajo custodia de Protección de Aduanas y Fronteriza (CBP, por sus siglas en inglés) en tanto les es asignado alojamiento mediante la Oficina de Reasentamiento de Refugiados (ORR, por sus siglas en inglés) tiempo que no debería exceder las 72 horas. Sin embargo, debido al vertiginoso aumento las y los niños no acompañados quedan bajo custodia de la Patrulla Fronteriza por tiempos extendidos en lugares provisionales, y bajo condiciones que afectan su desarrollo y salud emocional. Una vez en la custodia de la ORR, las autoridades realizan entrevistas para determinar su situación e identificar si tienen familiares o posibles tutores con autorización de la familia que vivan en EU. Si se identifican familias o tutores, son puestos bajo su custodia mientras esperan su audiencia migratoria ante un juez. Datos de 2012 demuestran que por lo menos 65 por ciento de las y los niños son reunificados con familiares o tutores y 40 por ciento son elegibles para algún

¹ Estadísticas de la patrulla fronteriza estadounidense. (U.S. Border Patrol Statistics) disponible en www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-borderunnacompanied-alien-children

² INM. Estadísticas de repatriación y eventos de retorno asistido de menores de edad migrantes mexicanos y extranjeros de 2012-2014.

tipo de protección, como asilo, visas especiales de niñez o visas como víctimas de un delito³ .

Niñez Mexicana En los casos de la niñez mexicana se les suele procesar con mayor prontitud y devolver a la frontera, mediante acuerdos binacionales, entregándolos a la autoridad mexicana, primero al Instituto Nacional de Migración (INM) y posteriormente al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), organismo gubernamental a cargo de la asistencia y protección de la infancia en México, o a albergues de la sociedad civil que tienen acuerdos con el DIF. En México, la autoridad migratoria detiene a las NNA migrantes no acompañados provenientes de Centroamérica, detectados en puntos de entrada y mediante revisiones migratorias en vías férreas y puestos móviles en carreteras. De acuerdo con la Ley de Migración, el INM deberá trasladar a las y los niños detenidos a las instalaciones del DIF, sin embargo, si éstos son mayores de doce años son ingresados a las estaciones migratorias, lugares que no cumplen con los estándares adecuados para su desarrollo y seguridad⁴ . La política de los albergues del sistema DIF es no aceptar niñas o niños de doce años o más por no contar con las condiciones de seguridad requeridas ni con medidas de atención especializada para este grupo de edad. En ninguno de los dos países se garantiza a las y los niños el rápido acceso a una asistencia jurídica ni a otra asistencia adecuada para impugnar la legalidad de su detención o incluso solicitar la protección internacional. Simplemente, su condición de migrantes y su situación de irregularidad les privan de su libertad, ignorando la potencial necesidad de protección que pudieran tener y su responsabilidad estatal ante la niñez de la región.

¿Cuáles son las causas del aumento de la migración infantil no acompañada? Violencia. La niñez centroamericana y mexicana está huyendo de la violencia en sus países, ejercida por grupos delictivos armados (cárteles de narcotráfico, pandillas, violencia institucionalizada), y en algunos casos, violencia en el hogar. Las y los jóvenes han reportado como ha incrementado drásticamente la violencia estructural, y el reclutamiento y amenazas por parte del crimen organizado en sus comunidades de origen, persistente por la impunidad y la incapacidad de los gobiernos de procurar protección a sus nacionales. En este contexto, no sólo buscan llegar a EU, también lo hacen a los países vecinos como lo muestra el reciente estudio del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR), oficina regional para Estados Unidos y el Caribe, “Niños en huida”⁴ , que señala como ha incrementado el número de solicitudes de asilo en México, Panamá, Nicaragua y Costa Rica. En dicho estudio, de la niñez mexicana entrevistada que huyo de México a EU, 39 por ciento señaló como causa el reclutamiento y la explotación criminal. Mientras que el cambio en los flujos migratorios que ha incluido una mayor participación de niñas, en edades cada

³ The Flow of Unaccompanied Children through the Immigration System, Vera Institute of Justice, 2012. At least 65 percent of children admitted to ORR custody are ultimately placed with a sponsor living in the United States. Approximately 40 percent of children admitted into ORR custody are identified as eligible for a form of legal relief from removal (such as asylum, special immigrant juvenile status, or visas for victims of crime or trafficking).

⁴ UNHCR: Children on the run. Unaccompanied children leaving Central America and México and the need for international protection. Washington, D.C

vez más pequeñas, puede ser el indicio de la desesperación y el grado de violencia que sufren, incluida la violencia sexual y los embarazos adolescentes. Pobreza. La economía regional se ha visto afectada, de forma negativa, desde el inicio del Tratado de Libre Comercio en 1994 y el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana en 2005, dejando a los países de la región Centroamérica, incluido México, sin posibilidades de crecimiento. La falta de infraestructura regional, de inversión y desarrollo afecta a comunidades de origen, situación que combinada con la violencia provoca la necesidad de salir del país en busca de mejores oportunidades de vida y protección. Forzando a la población a migrar. Reunificación Familiar. Varios informes han señalado que la niñez y juventud que llega a EU está buscando reunificarse con algún familiar. Madres, padres y tutores quienes migraron como única alternativa ante la falta de condiciones dignas en sus lugares de origen, se vieron obligados a dejar a sus hijas e hijos con familiares en sus países. Por lo que la necesidad de las NNA de reunirse con su familia, especialmente con su madre y/o padre, quienes por no contar con documentación migratoria en EU no pueden viajar periódicamente a visitarles, les obliga a migrar hacia los países de destino de sus madres y/o padres.

**ESTADÍSTICAS DE LA PATRULLA FRONTERIZA DE ESTADOS UNIDOS
SECTOR SUR**

- **Menores acompañados / No acompañados. Comparación años fiscales 2014-2015**

SECTOR	ACP* AF 2014***	ACP* AF 2015****	DIFERENCIA %	MNA** AF 2014***	MNA** AF 2015****	DIFERENCIA %
Big Bend	36	115	219%	89	142	60%
Del Río	997	447	-55%	1,036	543	-48%
El Centro	195	199	2%	200	194	-3%
El Paso	157	134	-15%	383	434	13%
Laredo	1,028	537	-48%	1,337	914	-32%
Valle Río Grande	9,444	7,838	-17%	14,043	7,342	-48%
San Diego	685	681	-1%	299	397	33%
Tucson	1,393	943	-32%	3,880	2,331	-40%
Yuma	143	239	67%	136	212	56%
Total Frontera Sur	14,078	11,133	-21%	21,403	12,509	-42%

* (ACP) Menores migrantes acompañados por algún familiar o tutor legal.

** (MNA) Menores migrantes no acompañados: 0 -17 años.

*** (AF 2014) Año Fiscal 2014: Febrero 2013 - Febrero 2014.

**** (AF 2015) Año Fiscal 2015: Febrero 2014 - Febrero 2015.

- **Nacionalidad de Menores Migrantes Acompañados / Menores Migrantes No Acompañados.
Febrero 2014 – Febrero 2015**

NACIONALIDAD	MENORES ACOMPAÑADOS	MENORES NO ACOMPAÑADOS
El Salvador	2,683	2,209
Guatemala	3,691	4,381
Honduras	2,585	1,181
México	1,827	4,502

- **Número total de Aprehensiones Febrero 2014 – Febrero 2015**

Valle Río Grande	34,138
Frontera Sur	47,661



Procesos de alojamiento y devolución
de niños, niñas y adolescentes (NNA)
migrantes no acompañados



María Dolores París (El COLEF)

Diana Peláez (El COLEF)

René Zenteno (El COLEF)



Procesos de alojamiento y devolución de niños, niñas y adolescentes (NNA) migrantes no acompañados

María Dolores París (El COLEF)

Diana Peláez (El COLEF)

René Zenteno (El COLEF)

La migración de niños, niñas y adolescentes (NNA) es un fenómeno mundial y creciente. México no es una excepción. Los NNA migrantes detenidos por autoridades migratorias estadounidenses y mexicanas aumentaron un 171 y un 54 por ciento, respectivamente, entre 2011 y 2012. A pesar de los avances normativos en México en materia de protección de los derechos del niño, de elevar el principio del Interés Superior del Niño a rango constitucional y de la promulgación de nueva legislación migratoria que consagra estos derechos para los NNA migrantes, las prácticas institucionales en la detención, aseguramiento y repatriación de menores de edad continúan inalteradas. En México, los NNA son todavía atendidos de manera diferencial según edad y sexo por las autoridades de todos los niveles; el Instituto Nacional de Migración (INM) continúa alojando a la mayoría de los NNA en estaciones migratorias y en áreas comunes a pesar de que legalmente lo primero sólo deber ocurrir como una excepción, y lo segundo es una obligación jurídica. Hasta ahora ninguna autoridad ha comunicado las razones por las cuales los NNA migrantes no son canalizados de inmediato hacia los albergues del Sistema Nacional DIF, ni tampoco se ha establecido un programa de trabajo para cumplir con lo que la Ley de Migración establece al respecto. Igualmente grave es la inexistencia de procedimientos profesionales que garanticen la atención adecuada del interés superior de los menores, pues invariablemente la repatriación es la única salida del proceso de aseguramiento, a pesar de que es conocido que un número significativo de NNA huyeron de situaciones de violencia intrafamiliar y de violencia delincuenciales en sus comunidades de origen y en el tránsito por México.

Este informe pretende destacar la problemática que deriva de la situación de los menores migrantes extranjeros no acompañados en México, desde una perspectiva de derechos humanos. Se busca identificar las contradicciones y los vacíos legales e institucionales que afectan los derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) migrantes asegurados y devueltos a sus países por el gobierno mexicano. El segundo objetivo del informe es detectar los obstáculos a la implementación de la Ley de Migración en sus artículos concernientes a la niñez migrante, para ello se analizan los compromisos adquiridos en este nuevo orden legal en materia de niñez migrante, así como el marco institucional que facilita u obstaculiza la protección y promoción de los derechos de menores migrantes no acompañados.

Los NNA no acompañados son sujetos de un conjunto de derechos especiales por el hecho de ser menores de edad, a la vez que comparten los derechos de todos los migrantes en México. Es decir, al hablar de "niñez migrante", se prioriza la protección particular a la que se comprometió el Estado Mexicano en el marco de la Convención de los Derechos del Niño (CDN). La CDN, al igual que la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, establece claramente los principios de no discriminación, el debido proceso, la participación, el interés superior de la infancia, la unidad familiar, la protección integral de derechos y la tutela plena de garantías, la igualdad, la supervivencia, el desarrollo y la autonomía progresiva en el ejercicio de los derechos para el caso de los niños. Entre los derechos que se tutelan están: derecho a la educación, a la vida, a la salud y la libertad; no ser sometidos a tratos crueles como la explotación, discriminación, maltrato, la esclavitud o trabajos forzosos, explotación sexual y la libertad de expresión, de asociación y de pensamiento (Gallo, 2004: 138).

La Convención sobre los Derechos del Niño permite sortear los conflictos y lagunas jurídicos que surgen cuando las normas que protegen los derechos de los migrantes en general no son suficientes en el caso de los menores. El artículo 3 de la CDN suele ser una guía para identificar aquellas acciones exigidas a los distintos gobiernos en cuanto a la protección, atención y trato a los menores. El precepto jurídico fundamental que debe regir es el del "Interés Superior del Niño" (ISN), principio

integrado a la propia Constitución Política de México en Octubre de 2011, quedando establecida como una obligación del Estado velar y cumplir este principio en todas sus decisiones y actuaciones.

En el caso de los NNA migrantes, el país de acogida tiene toda la responsabilidad internacional de asistirlos y protegerlos acorde con el ISN, sean cual fueren las motivaciones que lo obligaron a migrar, incluso si su migración tuvo como soporte la delincuencia internacional organizada (Rodríguez de Taborda, 2012: 669).

1. Características generales de la niñez migrante en México.

La Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por México en septiembre de 1990, define como sujeto de sus derechos a "todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado la mayoría de edad". En el caso de México, la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, aprobada por el Congreso de la Unión en mayo de 2000, considera que "Para los efectos de esta ley, son niñas y niños las personas de hasta 12 años incompletos, y adolescentes los que tienen entre 12 años cumplidos y 18 años incumplidos." (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2000). La distinción es relevante porque de ella deriva una actuación diferenciada por parte de las instituciones en México en materia de protección de derechos, tal y como veremos más adelante.

El Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas define a los "niños no acompañados como aquellos menores de 18 años que están separados de ambos padres u otros parientes y que no están al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad". Los informes de organismos nacionales e internacionales de derechos humanos recuperan esta definición; aunque existe un margen notable de complejidad y ambigüedad con serias repercusiones en el diseño de políticas públicas de atención a menores de edad. Algunos ejemplos son los siguientes:

- Muchas/os adolescentes son madres o padres de familia ellas/os mismos y por lo tanto, tienen la custodia de otros menores;
- A algunas/os menores de edad se les asigna "por costumbre" la responsabilidad de hermanas/os y primas/os menores;
- Muchas familias son separadas en alguna etapa del proceso migratorio, con el propósito de reunificarse ulteriormente;
- La actuación misma de las instituciones encargadas de aprehender o asegurar y repatriar a los migrantes, puede provocar la separación de los menores de sus familiares adultos.

1.1 Tipos de NNA migrantes en México

El Programa Interinstitucional de Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Fronterizos ha ofrecido, mediante los Anuarios Estadísticos de la Red de Albergues (Ortega, 2009), la siguiente tipificación general de la niñez migrante en México:

- Migrante interno: Todo menor que en su tránsito hacia los Estados Unidos es detectado en territorio nacional, antes de su cruce, y por tanto es canalizado para su atención en la Red de Albergues de Tránsito del Sistema DIF o alguna organización de la sociedad civil participante del programa.
- Migrante repatriado: todo menor que en su tránsito hacia los Estados Unidos es detectado por autoridades de ese país dentro de su territorio. En ese momento inicia su proceso de repatriación, dando aviso a las autoridades consulares y haciendo entrega del menor en la franja fronteriza al INM para su canalización a la Red de Albergues de Tránsito del Sistema DIF o alguna organización de la sociedad civil participante del programa.
- Migrante extranjero: aquellas niñas, niños y adolescentes que no siendo mexicanos son detectados en el territorio del país, sea por estar en tránsito o porque residen en él.

Entre los NNA migrantes extranjeros, se encuentran aquéllos que viajan con su familia, y la niñez migrante no acompañada e indocumentada. Es sobre este último grupo que se enfoca este informe.

Los NNA extranjeros emigran por un conjunto de factores fundamentalmente ligados a las condiciones que viven en sus lugares de origen:

- El primero y más común, tiene que ver con los altos índices de pobreza y bajos ingresos que los orillan a salir para buscar oportunidades de trabajo o de estudio.
- El segundo factor es la reunificación familiar. La migración ha sido tradicionalmente una causa de separación familiar, por la salida de padres o madres de familia. La mayoría de los menores provienen de localidades y regiones de alta intensidad migratoria que viajan con el propósito de poder reencontrarse con sus padres. En ocasiones, son los padres quienes “mandan a traer” a sus hijos, contratando los servicios de un intermediario o coyote desde los lugares de origen.
- Un tercer eje de motivaciones, y que ha ido tomando cada vez mayor peso como causante de la migración, es la violencia bajo múltiples facetas, muchas veces confluyentes: la presencia de bandas, pandillas o maras que reclutan a la fuerza a menores, la arbitrariedad y violaciones a derechos humanos por parte de policías y cuerpos de seguridad, el acoso y la violencia sexual, y la violencia intrafamiliar (Appleseed, 2011: 23; Ceriani, 2012: 86-87).
- Finalmente, deben considerarse motivaciones de carácter más social y cultural: la formación y consolidación de redes sociales que facilitan y canalizan la migración hacia algunos lugares de destino. Resulta relevante al respecto el “efecto de demostración” de otros migrantes que retornan regularmente a la comunidad para las fiesta, fungen como modelos, de manera particular para los menores. A través de mitos, relatos, de bienes de consumo enviados desde Estados Unidos, se va formando así una “cultura de la migración” que exalta al migrante, el deseo de aventura, de conocer otros lugares, la curiosidad, etcétera.

De manera general, puede decirse que al igual que los adultos, los menores emigran fundamentalmente para escapar de situaciones sociales y económicas muy precarias, y como una estrategia para mejorar las expectativas sociales y culturales individuales o familiares.

1.2 Estadísticas y tendencias recientes por edad, condición del viaje y nacionalidad

A partir del 2007, el Instituto Nacional de Migración (INM) empezó a proporcionar datos estadísticos sobre menores de edad extranjeros alojados y devueltos a sus países por la autoridad migratoria. Con base en estas cifras, pueden identificarse las siguientes características y tendencias:

- El número de menores devueltos pasó de 9,652 en 2007 a 3,878 en 2011, pero volvió a repuntar en 2012 cuando a 5,966 menores fueron devueltos a su país por el INM.
- Las mujeres menores alojadas y devueltas por el INM han representado en estos años cerca de 25 por ciento, con su punto más alto en 2009 cuando fueron casi un 29 por ciento del total. Es imposible identificar una tendencia en la composición por sexo de los NNA devueltos.
- La gran mayoría de los NNA alojados y devueltos por la autoridad migratoria mexicana está constituida por adolescentes (12-17 años): 8 de cada 10.
- Cerca de una tercera parte de los NNA viajan acompañados de familiares. Esta cifra es más alta entre los menores de 0 a 11 años (80 por ciento).
- Aproximadamente 75 por ciento de los NNA no acompañados son hombres de entre 12 y 17 años.

Tabla 1
NNA devueltos por autoridades migratorias mexicanas

Año	2008	2009	2010	2011	2012
Hombres	6,847 (78.4%)	2,934 (71.4%)	3,735 (77%)	2,950 (76%)	4,552 (76.3%)
Mujeres	1,893 (21.6%)	1,179 (28.6%)	1,115 (23%)	928 (24%)	1,414 (23.7%)
Acompañados	1,449 (16.6%)	2,122 (51.6%)	1,981 (40.8%)	1,328 (34.2%)	1,857 (32.7%)
No acompañados	7,291 (83.4%)	1,991 (48.4%)	2,869 (59.2%)	2,801 (65.8%)	3,820 (67.3%)
Total de menores	8,740	4,113	4,850	3,878	5,966

Fuente: Secretaría de Gobernación, Unidad de Política Migratoria, "Síntesis estadística migratoria de los años 2008, 2009, 2010, 2011" y Secretaría de Gobernación, Unidad de política migratoria, "Boletines estadísticos 2012".

La gran mayoría de los menores extranjeros detenidos en México y repatriados a sus países son originarios de los países centroamericanos, principalmente originarios de Guatemala (45 por ciento) y Honduras (33 por ciento), tal y como se puede apreciar en la tabla 2. El resto de la distribución por nacionalidad de los 3,476 NNA extranjeros atendidos en la red de módulos y albergues para migrantes en tránsito del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en 2011, puede observarse a continuación.

Tabla 2
NNA extranjeros atendidos en módulos y albergues para menores migrantes del DIF por nacionalidad en 2011

País de origen	Total	Porcentaje
Guatemala	1570	45.17%
Honduras	1132	32.57%
El Salvador	639	18.38%
Otros países	135	3.9%
Total General	3476	100%

Fuente: Dirección General de Protección a la Infancia, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, "Estrategia de Prevención y Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados", 2011.

Al igual que las estadísticas del INM, los datos de aprehensiones de menores no acompañados por parte de la Patrulla Fronteriza en la frontera sur de Estados Unidos indican un aumento considerable del flujo centroamericano en 2012. La tabla 3 muestra las detenciones de menores no acompañados guatemaltecos, salvadoreños y hondureños por parte de la Patrulla Fronteriza entre 2008 y 2012:

Tabla 3
Menores no acompañados aprehendidos por la patrulla fronteriza

País de origen	2008*	2009*	2010*	2011*	2012*
El Salvador	1,391	1,221	1,910	1,394	3,835
Guatemala	1,388	1,115	1,517	1,565	3,835
Honduras	1,578	968	1,017	974	2,997
TOTAL	4,357	3,304	4,444	3,933	10,667

Fuente: United States Border Patrol, "Unaccompanied Children (Age 0-17) Apprehensions", Fiscal Year 2008 through Fiscal Year 2012.
http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/border_security/border_patrol/usbp_statistics/usbp_fy12_stats/appr_uac.ctf/appr_uac.pdf

*Se trata del año fiscal en Estados Unidos que va del 1 de octubre del año anterior, al 30 de septiembre del año indicado.

Como puede observarse, entre 2011 y 2012 el aumento en las aprehensiones de menores salvadoreños, guatemaltecos y hondureños no acompañados se multiplicó casi tres veces. Podría argumentarse que este aumento podría ser resultado a una mayor eficacia de la Patrulla Fronteriza debido al crecimiento continuo del número de agentes y de la infraestructura de control y vigilancia de la frontera sur de Estados Unidos. Sin embargo, dado que el crecimiento de la infraestructura de seguridad fronteriza estadounidense ha sido continuo durante la última década, y que la tendencia en los años anteriores no era un aumento de las aprehensiones, podemos deducir que estas cifras señalan un considerable incremento del flujo en tránsito por México de menores centroamericanos no acompañados indocumentados. Es imposible en estos momentos saber si este drástico cambio es simplemente un repunte repentino o el inicio de una nueva tendencia al alza de este tipo de flujo migratorio.

2. Marco legal-institucional de alojamiento y devolución de NNA a sus países de origen

El proceso de detección, alojamiento y devolución a sus países de NNA migrantes no acompañados implica la colaboración entre múltiples instituciones nacionales y extranjeras: consulados de los países de origen de los menores, delegaciones del Instituto Nacional de Migración, policías preventivas estatales y municipales, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) y DIF estatales, instituciones de asistencia privadas, hospitales, consejos tutelares, entre otros. La Ley de Migración establece los procedimientos que deben llevarse a cabo en el proceso de aseguramiento, presentación, alojamiento y devolución de NNA migrantes extranjeros no acompañados, y señala de manera particular las atribuciones del INM y del SNDIF.

2.1 La Ley de Migración en relación con Niñas, Niños y Adolescentes migrantes extranjeros

La Ley de Migración (en adelante "la Ley") señala en su artículo 2, que en materia de migración privará el interés superior de la niña, niño y adolescente, así como el principio de la unidad familiar (nuevamente estipulado en el Artículo 10) (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2011).

En su Artículo 29, la Ley especifica las atribuciones del SNDIF y de los Sistemas Estatales del DIF y del Distrito Federal:

- I. Proporcionar asistencia social para la atención de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados que requieran servicios para su protección;
- II. Otorgar facilidades de estancia y garantizar la protección de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados en tanto el Instituto resuelva su situación migratoria, conforme a lo previsto en el artículo 112 de esta Ley;
- III. Coadyuvar con el Instituto en la implementación de acciones que permitan brindar una atención adecuada a los migrantes que por diferentes factores o la

combinación de ellos, enfrentan situaciones de mayor vulnerabilidad como son los niños, niñas y adolescentes migrantes, y

IV. Las demás que señale esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables." (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2011).

La Ley reconoce también, en su Artículo 74, el derecho a obtener una visa de Visitante por Razones Humanitarias cuando así convenga al menor.

En el Artículo 109, Fracción XIV, la Ley mandata a las Estaciones Migratorias a contar con áreas separadas para NNA migrantes no acompañados para su alojamiento "en tanto son canalizados a instituciones en donde se les brinde una atención adecuada" (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2011). Adicionalmente, en su Artículo 112, se describe el procedimiento con respecto a la atención de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados cuando éstos sean puestos a disposición del INM (negritas nuestras):

"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.

Cuando **por alguna circunstancia excepcional** las niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados lleguen a ser alojados en una estación migratoria, en tanto se les traslada a las instalaciones del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a los Sistemas Estatales DIF y del Distrito Federal, **deberá asignárseles en dicha estación un espacio específico para su estadía distinto al del alojamiento de los adultos**. La autoridad deberá respetar en todo momento los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados previstos en el presente ordenamiento y la legislación aplicable;" (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2011).

En las fracciones II, III, IV y V, se establecen el derecho a la información y representación consular para los NNA, su derecho al asilo político o al reconocimiento de su condición de refugiado, y su derecho a la regularización migratoria si cumple para ello los supuestos establecidos por la Ley en sus artículos 132, 133 y 134. También se estipula que oficiales del Instituto especializados en la protección de la infancia, OPIs, serán quienes los entrevisten para conocer su identidad, su país de nacionalidad o residencia, saber sobre su situación migratoria, el paradero de sus familiares y sus necesidades particulares de protección, de atención médica y psicológica.

En relación con los procedimientos internacionales para el retorno asistido, la Fracción VI del mismo artículo establece:

“VI. Una vez resuelta la situación migratoria del niño, niña o adolescente y en caso de resolverse la conveniencia de su retorno asistido se notificará de esta situación al consulado correspondiente, con tiempo suficiente para la recepción del niño, niña o adolescente en su país de nacionalidad o residencia.

El retorno asistido de la niña, niño o adolescente migrante a su país de nacionalidad o residencia **se realizará atendiendo al interés superior de la niña, niño y adolescente** y su situación de vulnerabilidad, con pleno respeto a sus derechos humanos y con la intervención de la autoridad competente del país de nacionalidad o residencia.” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2011)

El Artículo 120 indica las condiciones de retorno asistido:

“En el caso de niñas, niños y adolescentes no acompañados, mujeres embarazadas, víctimas o testigos de delitos cometidos en territorio nacional, personas con discapacidad y adultos mayores, se aplicará el procedimiento de retorno asistido con la intervención de los funcionarios consulares o migratorios del país receptor. Asimismo, se deberán tomar en consideración:

I. El interés superior de estas personas para garantizar su mayor protección, y

II. Su situación de vulnerabilidad para establecer la forma y términos en que serán trasladados a su país de origen.

En el caso de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados y el de víctimas o testigos de delitos cometidos en territorio nacional, no serán deportados y atendiendo a su voluntad o al interés superior para garantizar su mayor protección, podrán sujetarse al procedimiento de retorno asistido o de regularización de su situación migratoria." (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2011).

En resumen, la Ley es muy clara en los siguientes puntos:

- No existen procedimientos diferenciados para menores de edad según sean éstos niñas-niños o adolescentes;
- En todos los casos, el alojamiento en la estación migratoria debe considerarse como excepcional y en tal caso, debe asignarse a los menores un espacio diferente al de los adultos;
- Es obligación del INM canalizar de inmediato a los NNA hacia los albergues estatales del DIF, y es obligación del DIF darles facilidades para su estancia y atención adecuada.

Como veremos más adelante, los procedimientos institucionales que se llevan a cabo en el alojamiento y el retorno asistido de NNA difieren todavía en gran medida de lo estipulado legalmente

2.2 Programas de Atención a NNA migrantes no acompañados

Los programas institucionales e interinstitucionales de atención a la niñez migrante cobraron relevancia a mediados de los noventa (Setién y Berganza, 2005), aunque durante más de diez años la mayor parte de las acciones y de los recursos se dirigieron hacia NNA mexicanos repatriados de Estados Unidos. En el caso de los NNA migrantes extranjeros no acompañados, la atención ha sido menor y se ha concentrado en el

Estado de Chiapas, con una atención reciente en los estados de Tabasco, Oaxaca y Veracruz.

El programa con mayor antigüedad ha sido el **Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos (PIAMF)**. Éste se creó a partir de las reuniones interinstitucionales de Atención a Menores Fronterizos realizadas en Tijuana en 1996, Matamoros en 1997 y en Hermosillo en 1999. Allí se concretan acuerdos entre las instancias participantes y sus responsabilidades. En un principio, el Programa operó únicamente en la frontera norte, para atender a NNA migrantes mexicanos repatriados de Estados Unidos.

En marzo de 2007, se instaló la Mesa de Diálogo Interinstitucional sobre Niñas, Niños y Adolescentes no Acompañados y Mujeres Migrantes como un "foro de discusión sobre políticas y responsabilidades sobre los niños y niñas migrantes cuyo objetivo es crear mecanismos integrales de protección para los niños y niñas migrantes" (Mesa de Diálogo Interinstitucional, 2008; UNICEF, 2013).

Esta mesa es coordinada por la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación y participan en ella instituciones internacionales y nacionales, tales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Programa de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y por parte del gobierno mexicano la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), La Secretaría de Educación Pública (SEP); la Secretaría de Salud, el Sistema Nacional DIF, el Instituto Nacional de Migración y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), entre otras instituciones.

La Mesa ha trabajado fundamentalmente en el diseño de un modelo para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes durante los procesos de repatriación.

A partir de 2008, el PIAMF cambió su denominación por la **de Estrategia de prevención y atención a niños, niñas y adolescentes migrantes y repatriados no acompañados** (en adelante, la Estrategia).

“El objetivo de la Estrategia es conjuntar esfuerzos y acciones entre las instancias de los tres órdenes de gobierno, instituciones públicas, privadas y organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales, con el fin de prevenir y atender las necesidades y problemáticas colaterales a las que están expuestos los niños, niñas y adolescentes migrantes y repatriados que viajan solos; así como promover acciones coordinadas de protección y contención familiar y comunitaria.” (SNDIF, 2012).

Su población objetivo es:

- a) NNA mexicanos repatriados: son detectados por autoridades en USA, el proceso inicia con autoridades consulares mexicanas en USA, entregados en un INM en una ciudad fronteriza y luego remitidos a un albergue del DIF o de una organización privada participante del programa;
- b) NNA mexicanos en tránsito o repatriados en los estados y municipios del país con alta tradición migratoria;
- c) NNA extranjeros migrantes detectados en el país por autoridades migratorias y canalizados a albergues y módulos del DIF.

La Estrategia busca prevenir un conjunto de problemáticas asociadas al fenómeno migratorio, tales “la explotación sexual comercial, abuso sexual, infancia en situación de calle, embarazo adolescente, trabajo infantil, deserción escolar y en general la violación sistemática de sus derechos.” (SNDIF, 2012: 5) El abordaje de estas temáticas contienen ejes transversales de género, detección y prevención de la violencia, el abuso y el maltrato; derechos; y fortalecimiento familiar.

Como veremos más adelante, existe mayor grado de institucionalización e infraestructura de alojamiento y atención a los menores en la frontera norte. En el caso de los NNA extranjeros migrantes, la Estrategia es operada principalmente por los sistemas DIF de los estados de Veracruz, Oaxaca, Tabasco y Chiapas.

A principios de 2008, el INM creó la figura de los **Oficiales de Protección a la Infancia (OPI)**, con la finalidad de tener a funcionarios capacitados en temas de derechos de NNA y habilidades para entrevistar a esta población y proteger sus derechos. Sus funciones son:

1. Salvaguardar la integridad física y mental de los NNA.
2. Brindar de manera inmediata los servicios básicos de salud, alimento, vestido y descanso.
3. Facilitar al NNA el contacto con sus familiares a través de llamadas telefónicas gratuitas.
4. Mantener informado al NNA sobre su situación migratoria utilizando un lenguaje amable y de acuerdo a su edad.
5. Acompañar a los NNA migrantes durante su proceso de repatriación.

Actualmente, el INM cuenta con 543 OPI en las 32 delegaciones regionales. Éstos reciben una capacitación continua y especializada por parte del SNDIF, de la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (COMAR), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), entre otras instancias.¹

El 12 de enero de 2010 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Circular INM/001/2010, mediante la cual se oficializa la creación de la figura de los Oficiales de Protección a la Infancia.

A pesar del esfuerzo que significó la creación de los OPI en los protocolos de atención a menores migrantes, destaca la debilidad del programa en la frontera sur, y particularmente en Chiapas donde son detenidos más de la mitad de los NNA migrantes extranjeros no acompañados. De acuerdo con el informe sobre niñez migrante presentado por el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova y el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Lanús (Ceriani, 2012: 221), el estado de Chiapas contaba sólo con 10 OPI, y sólo tres de ellos atendían en la

¹ Recuperado de la página del INM en Junio de 2013; <http://www.inm.gob.mx/index.php/page/OPIS>.

Estación Migratoria Siglo XXI, donde son alojados la gran mayoría de los NNA extranjeros no acompañados.

En el marco de los acuerdos de la Conferencia Regional de Migración, la iniciativa de los OPI debía replicarse en Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y República Dominicana. Sin embargo, en trabajo de campo en Guatemala y El Salvador comprobamos que al menos en esos dos países, no se ha replicado la experiencia ni existe un proyecto al respecto. En estos dos países, los menores repatriados de México y Estados Unidos son entrevistados por funcionarios de migración, sin preparación para la atención a menores migrantes.

2.3 Infraestructura de alojamiento de NNA migrantes extranjeros no acompañada

La Estrategia opera a partir de la instalación de comisiones de trabajo, bajo la coordinación del SNDIF y con la infraestructura de la **Red de Módulos y Albergues para la Atención de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes** (en adelante "la Red"). Los servicios contemplan: alojamiento temporal; valoración social, psicológica, jurídica y médica; alimentación; vestido y canalizaciones especializadas. En la frontera norte se atiende principalmente a menores repatriados y la red está constituida por 23 albergues, de los cuales 14 dependen del sistema para el desarrollo integral de la familia, 9 que dependen de organizaciones de la sociedad civil (tales como las Casas YMCA), así como 10 módulos de atención para NNA transfronterizos operados en conjunto por el SNDIF y el INM. En la frontera sur y lugares de tránsito, la red está constituida por un albergue en Tapachula, que opera desde 2007, y cuatro módulos instalados en estaciones migratorias. Como puede verse en la Tabla 4, la capacidad de atención a NNA migrantes es mucho mayor en la frontera norte. En el caso del sur del país, la atención se ha focalizado en Tapachula.

Tabla 4
Población atendida de 2005 a 2010 en los diferentes módulos y albergues

Municipio / Estado	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Mexicali	1,166	1,165	1,027	877	699	604
Tijuana	4,967	4,581	4,189	3,813	2,992	1,595
Baja California	6,133	5,746	5,216	4,690	3,691	2,199
Juárez	2,209	2,530	3,153	1,571	1,153	1,075
Ojinaga	224	116	73	112	115	347
Chihuahua	2,433	2,646	3,226	1,683	1,268	1,222
Acuña	162	284	326	284	241	126
Piedras Negras	400	832	927	940	722	703
Coahuila	562	1,116	1,253	1,224	963	829
Monterrey	131	103	110	145	132	105
Nuevo León	121	103	110	145	132	105
Agua Prieta	864	604	847	1,142	1,312	943
Nogales	3,639	5,315	5,565	5,826	6,024	5,213
San Luis Río Colorado	1,835	1,655	940	302	286	229
Sonora	6,338	7,574	7,352	7,270	7,622	6,385
Matamoros	719	796	701	650	488	471
Nuevo Laredo	1,162	1,200	1,624	1,938	1,418	1,042
Reynosa	837	949	1,396	1,577	1,370	1,315
Tamaulipas	2,718	2,945	3,721	4,165	3,275	2,828
Tapachula	77	371	488	467	272	3,022
Chiapas	77	371	488	467	272	3,022
Juchitán						46
Oaxaca						46
Tenosique						4
Tabasco						4
Acayucan						8
Veracruz						8
Total general	19.392	20.501	21.366	19.644	17.224	16.648

Fuente: Gobierno de México, "Repuestas escritas del Gobierno de México en relación con la lista de cuestiones (CMW/C/MEX/Q/2) recibida por el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares en relación con el examen del segundo informe periódico de México (CMW/C/MEX/2)", ONU, 1 de marzo de 2011.

El albergue temporal para NNA migrantes de Tapachula recibe y asiste a menores de 12 años, a sus madres y a niñas hasta 17 años cumplidos. El considerable aumento en capacidad de atención en 2010 se debe a que ese año inició sus operaciones el módulo en la Estación Migratoria Siglo XXI. De acuerdo con los datos del Anuario Estadístico 2010 de la Estrategia de Prevención y Atención a NNA migrantes y repatriados no acompañados, en ese año únicamente 376 menores permanecieron

en el albergue, mientras que 2,606 fueron canalizados al Instituto Nacional de Migración, es decir, fueron alojados en la Estación Migratoria Siglo XXI (SNDIF, 2010). Asimismo, en 2011, el SNDIF reportó la atención de 2,816 NNA en la red de albergues y módulos en Chiapas, de los cuales únicamente 257 (9 por ciento) fueron atendidos en el albergue mientras que el 91 por ciento de ellos (2,557) fueron atendidos en el módulo. De acuerdo con el Anuario, todos los NNA atendidos en el módulo eran hombres y el albergue atendió a la totalidad de las niñas y las adolescentes (175).²

Los Módulos de Atención a Menores Migrantes del DIF Nacional son espacios en donde se atiende en horario diurno a los adolescentes migrantes extranjeros varones que se encuentran alojados en la Estación Migratoria. En ese lugar se desarrollan acciones de contención emocional y actividades lúdico-educativas para la prevención de riesgos asociados a la migración.

Con base en el Acuerdo tomado en el "Foro de Socialización y Análisis de la Ley de Migración y la Nueva Legislación Migratoria, los Retos para un Gobierno Local", llevado a cabo por la Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur y Enlace para la Cooperación Internacional en la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, los días 15 y 16 de julio de 2011, la Comisión Especial de Asuntos sobre la Frontera Sur de la Cámara de Diputados, gestionó recursos para el fortalecimiento de las capacidades de los actores municipales en materia de migración en la Frontera Sur; es por ello que para el Ejercicio Fiscal 2012 fueron aprobados 20 millones de pesos para las acciones a realizarse en los municipios de Frontera Comalapa, Palenque, Salto de Agua, Arriaga, Tuxtla Chico, Tapachula y Comitán, todos ellos en el estado de Chiapas (DOF, 2013).

Para el ejercicio de esos fondos, se firmó un convenio entre el SNDIF y el DIF estatal de Chiapas, el 11 de mayo de 2012. Este convenio establece la asignación de fondos para la construcción y habilitación de albergues y otros servicios para niños no acompañados y mujeres migrantes:

² Es probable sin embargo que el Anuario 2011 (SNDIF, 2011) contenga erratas graves. Por ejemplo, reporta que en el módulo se atendió a 2,557 NNA de entre 6 y 12 años y sólo a 2 de entre 13 y 17 años, lo cual obviamente se contradice con los datos del INM según los cuales en ese año, fueron alojados 3,320 Adolescentes de entre 12 y 17 años en las estaciones migratorias y solamente 840 niñas y niños de 0 a 11 años.

Tabla 5
Montos asignados en 2012 para la construcción y habilitación de albergues y servicios para NNA no acompañados y mujeres migrantes

Municipio	Monto	Concepto
1. Frontera Comalapa	\$2,500,000.00	Habilitación de un Albergue temporal para niños no acompañados y mujeres migrantes
2. Palenque	\$2,500,000.00	Construcción y equipamiento de Albergue para niños no acompañados y mujeres migrantes
3. Salto de Agua	\$2,000,000.00	Construcción de Albergue temporal para niños no acompañados y mujeres migrantes
4. Arriaga	\$4,000,000.00	Construcción y equipamiento de Albergue para niños no acompañados y mujeres migrantes
5. Tuxtla Chico	\$500,000.00	Habilitación de Centro de Atención Integral y Capacitación en artes y oficios para mujeres migrantes
6. Tapachula	\$3,000,000.00	Construcción y equipamiento de Albergue para niños no acompañados y mujeres migrantes
7. Tapachula	\$2,250,000.00	Construcción y equipamiento de un Dispensario médico para migrantes que laboran en el basurero municipal de Tapachula
8. Tapachula	\$750,000.00	Equipamiento de ludotecas para hijos de trabajadores agrícolas migrantes
9. Comitán	\$2,500,000.00	Construcción y equipamiento de Albergue para niños no acompañados y mujeres migrantes
TOTAL	\$20,000,000.00	

Fuente: Diario Oficial de la Federación, 21 de marzo de 2013.

3. La situación de derechos humanos de NNA migrantes extranjeros

De acuerdo con la Estrategia coordinada por el SNDIF el Protocolo para el aseguramiento, alojamiento y repatriación de NNA en México se divide en varias fases que implican al INM, a los consulados de los países de origen y al DIF (Landereche, 2011):

- 1) En primer lugar, los NNA son detectados y asegurados por el Instituto Nacional de Migración a través de los OPI. Estos son quienes harán la primera entrevista al menor tratando de detectar si ha sido víctima de algún delito.

- 2) El INM los traslada a la estación migratoria (EM) más cercana donde serán visitados y entrevistados por el cónsul de su país. El menor será atendido en el módulo del DIF de la EM;
- 3) Posteriormente los menores son trasladados a la EM Siglo XXI en Tapachula.
- 4) De ahí son conducidos al albergue del DIF estatal en esa ciudad donde son también visitados y entrevistados por el cónsul de su país. Si un menor, por alguna causa excepcional, no fuera canalizado al albergue, tendría que ser atendido en el módulo del DIF de la EM y alojado en un lugar separado de los adultos;
- 5) Las entrevistas con los OPI y con los cónsules deben determinar si es el Interés Superior del Niño el ser devuelto a su familia y a su lugar de origen. Si así fuera, se realizará una repatriación asistida por parte de los OPI y el menor será reunificado con su familia en su país de origen. En el caso de menores de 12 años o en situación de vulnerabilidad, o bien detectados en el norte de México, pueden ser repatriados por avión desde las ciudades donde son alojados. La mayoría los menores centroamericanos son enviados a sus países por autobús desde Tapachula.

Gráfica 1

Proceso de detección, aseguramiento y repatriación de los menores de acuerdo con la Estrategia



Fuente: Elaboración propia con base en la Estrategia (SNDIF, 2012).

3.1 Limitaciones en la determinación del Interés Superior del Niño (ISN)

El procedimiento de determinación del ISN constituye una herramienta esencial para atender el fenómeno de la niñez migrante no acompañada con base a los principios y estándares de la CDN. El artículo 74 de la Ley de Migración dispone que "en el Reglamento se establecerá el procedimiento que deberá seguirse para la determinación del interés superior del niño, niña o adolescente migrante no acompañado" (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2011).

De tal manera, en el título séptimo, capítulo primero del Reglamento de la Ley de Migración, se estipula que el personal especializado en la infancia del INM (los OPI) valorará el ISN a través de una entrevista con el menor. En el Artículo 172 del reglamento se indica: "El objeto de dicha entrevista será el de allegarse de elementos sobre su identidad, país de nacionalidad o residencia, situación migratoria, la localización de sus padres o de otros miembros de la familia y sus necesidades particulares de protección, de atención médica y psicológica." (Presidencia de la República, 2012).

El reglamento da por sentado que la entrevista con el OPI es suficiente para determinar el ISN. En realidad, la enorme mayoría de los NNA migrantes no acompañados son repatriados a sus países de origen. Por ejemplo, según la estadística migratoria oficial, en 2011, 4,160 NNA fueron asegurados y alojados y 4,129 menores fueron repatriados a sus países. En 2012 fueron alojados 6,107 NNA y fueron devueltos a sus países 5,966 (Secretaría de Gobernación, 2011 y 2012). Así, la repatriación es la única salida al proceso de aseguramiento del menor, a pesar de que es conocido que un número significativo de NNA huyeron de situaciones de violencia intrafamiliar y de violencia delincuencial en sus comunidades de origen. En tal sentido, todo parece indicar que la entrevista de los OPI sirve fundamentalmente para determinar el país de origen de los NNA, iniciar el proceso de localización de familiares y asegurar la repatriación. Como ha sido señalado por Ceriani (2012: 145), no existe procedimiento para conocer las condiciones familiares y contextuales de los lugares de origen y asegurar así que el menor esté seguro si regresa a su familia.

Otro factor importante para proteger los derechos del menor sería el nombramiento de un tutor, es decir alguien que velara efectivamente por el ISN (Ceriani, 2012: 146). En la práctica, el papel de los OPI se limita a la entrevista inicial y a acompañar a los menores en el proceso de repatriación asistida.

El artículo 173 Fracción V del Reglamento de la Ley de Migración establece que en la valoración del interés superior de las niñas, niños o adolescentes migrantes no acompañados, se procurará “Tomar en cuenta la opinión y participación informada de la niña, niño o adolescente migrante no acompañado durante todo el proceso en las decisiones que le conciernen” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2011). Sin embargo, no se establece ningún canal de comunicación fuera de la entrevista inicial con el OPI, ningún medio de asesoría jurídica al menor o tutoría para escuchar efectivamente su opinión o permitir la participación informada de los NNA.

Los albergues estatales del DIF y el albergue de Tapachula cuentan con abogado/a, trabajador/a social y psicólogo/a, pero ese personal no está especializado en la atención a menores migrantes (con excepción del albergue de Tapachula). En los hechos, tampoco se garantiza el acceso a asistencia jurídica gratuita para que el menor conozca sus derechos y participe en las decisiones sobre su futuro de manera informada (Ceriani, 2012: 146).

3.2 Aseguramiento y alojamiento

Existe una amplia población de NNA extranjeros, en su gran mayoría guatemaltecos, establecidos y trabajando en ciudades y en campos cercanos a la frontera sur de México. A pesar de que casi siempre residen y laboran de manera indocumentada, estos menores son detenidos muy raramente por las autoridades migratorias o por las policías. Afirma así Rodolfo Casillas:

“Tal parece que las autoridades migratorias sólo detienen a los NNA migrantes en tránsito por el país o a los que pudieran identificar como posibles víctimas de trata laboral y/o sexual, ya que la mayoría de los NNA que se quedan establecidos a trabajar en las ciudades fronterizas (Tapachula, Ciudad Hidalgo,

Huixtla, entre otras) no presentan mayor problema para residir y laborar de manera indocumentada... Esta tolerancia hacia los flujos migratorios de NNA regionales no sorprende a la luz de la práctica que el INM ha tenido desde tiempos lejanos hacia la migración indocumentada regional, en general. No habría razón para actuar con unos regionales de una manera y de otra con otros, máxime si los flujos de NNA no eran visibilizados ni antes eran numéricamente llamativos." (Casillas, 2010: 36)

En el caso de los menores en tránsito, la detección y aseguramiento —igual que de los migrantes en general— está a cargo del INM y de la Policía Federal Preventiva (Casillas, 2010: 19). Generalmente, son remitidos en unas horas a la Estación Migratoria donde se realiza la entrevista por parte de los OPI.

La realidad es que en la mayoría de los casos no se cumple con lo estipulado en el Artículo 112 de la Ley de Migración, es decir, no se canaliza a los menores hacia los albergues del DIF. En Tapachula, el alojamiento de NNA ha sido diferenciado de acuerdo con el sexo y la edad: los varones adolescentes son alojados casi siempre en las Estaciones Migratorias. En cambio las mujeres adolescentes y los niños y niñas de hasta 12 años son canalizados al albergue del DIF. También son canalizados allí, a través de la COMAR y del Grupo Beta, algunos hombres adolescentes que han sido víctimas de delitos o solicitantes de refugio. Incluso en estos casos, existen reticencias por parte de las autoridades del DIF para que los menores se alojen en el albergue.

Para la Lic. Dora Ordóñez, Directora de Enlace y Concertación del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), la canalización a los albergues de adolescentes hombres solicitantes de refugio es problemática: la funcionaria considera que en muchos casos, estos adolescentes tienen contactos con las maras y solicitan refugio porque un hermano o familiar, o incluso ellos mismos participan en las maras. Asegura que existen condiciones de seguridad en los albergues para recibir a estos menores. Como ejemplo, explica que en el albergue de Tapachula el INM llevó en ocasión a un menor solicitante de refugio y cuando los agentes del instituto regresaron a buscarlo, le pusieron esposas al salir del albergue. El personal del albergue preguntó por qué lo hacían y les respondieron que el menor

había sido acusado de tres asesinatos, uno de ellos a machetazos (Ordóñez, entrevista, 2013).

La Lic. Ordóñez, señala también que dos obstáculos fundamentales impiden la canalización de hombres adolescentes a los albergues estatales del DIF y al Albergue para Niños Migrantes de Tapachula. En primero es que estos albergues no tienen sistemas de seguridad. Generalmente cuentan sólo con un guardia y tienen una barda muy baja o incluso algunos no tienen barda. Los adolescentes pueden huir muy fácilmente, o peor aún, podrían ser sacados a la fuerza por maras o pandillas. El segundo es que los albergues estatales reciben principalmente a niñas y niños abandonados, en situación de calle, o que han sido maltratados o abusados por sus padres o tutores. Resulta incompatible y peligroso mezclar esta población muy vulnerable con hombres adolescentes como son los migrantes extranjeros.

En los casos de la detección y aseguramiento de familias extranjeras sin documentos en el sur del país, los padres o hermanos mayores son detenidos en la estación migratoria en el espacio asignado para adultos. Si hay menores de doce años, éstos son llevados al albergue y la madre puede acompañarlos. Los mayores de doce años se quedan en la estación migratoria en el área para NNA. Las visitas entre familiares que están en la estación migratoria y el DIF toman tiempo en ser autorizadas y no son diarias. De tal manera, en la práctica tampoco se garantiza la Unidad Familiar, tal y como está estipulada en la Ley de Migración. La opción de separar a los menores de sus familiares está ignorando el principio de ISN como el derecho a la unidad familiar. Esta situación ha sido confirmada en varios estudios (Sin Fronteras, 2009; I(dh)reas, 2011; Ceriani, 2012).

A falta de canalización a los albergues, el DIF ha instalado módulos de atención en las estaciones migratorias de Acayucan (Veracruz), Juchitán (Oaxaca), Tenosique (Tabasco) y Tapachula (Chiapas). Estos módulos son atendidos únicamente en horario diurno.

En la mayoría de los estados y en el Distrito Federal, los NNA no son canalizados hacia los albergues del DIF, independientemente de su edad, y las EM tampoco cuentan con módulos del DIF. Por ejemplo, en Iztapalapa existe un espacio separado

para mujeres y otro para niñas, niños y adolescentes. Los menores tienen un espacio de televisión y una cancha de basquetbol al aire libre, sin embargo están permanentemente custodiados por guardias y la cancha está rodeada de elevados muros con alambre de púas (Sin Fronteras, 2013: 54).

Los módulos instalados en EM son insuficientes para atender al número de NNA asegurados. En el caso del módulo de Tapachula, la Lic. Dora Ordóñez señala que el presupuesto asignado por el SNDIF para remodelar el espacio que fungiría como módulo, consideraba en principio una superficie amplia. Sin embargo, cuando fueron a tomar posesión de las instalaciones, el espacio dedicado al módulo se había reducido a menos de la mitad de la superficie inicialmente considerada y por lo tanto, se trata de un espacio inadecuado e insuficiente para atender al alto número de adolescentes que llegan a la EM (Ordóñez, entrevista, 2013).

En la práctica, las limitaciones no son sólo espaciales sino también de tiempo. Por ejemplo, en el caso de la EM Siglo XXI de Tapachula, el tiempo que un menor puede pasar en el módulo se restringe a tres horas. Sumado a esto, el módulo tiene días de cierre, o por desinfección o por feriado (Ceriani, 2012: 218). El resto del día lo pasan en el patio y entran a las habitaciones cerradas con llave de las 8 de la noche a las 8 de la mañana. Es decir, pasan más horas al día con un guardia de seguridad del INM que con representantes del DIF o con los OPI.

En el caso de los menores acompañados de sus padres que han sido resguardados con ellos en las estaciones migratorias, su acceso al módulo es restringido. La única opción de distracción se limita a una pequeña biblioteca con tres computadores en el área de las mujeres que funciona por turnos (Ceriani, 2012: 219).

3.3 Repatriación y reunificación familiar

Los procedimientos para la repatriación de NNA fueron plasmados por la Conferencia Regional de Migración que reúne a países de Norteamérica, Centroamérica y algunos países del Caribe, en los "Lineamientos regionales para la protección en casos de repatriación de niños, niñas y adolescentes no acompañados", en julio de 2009. México ha suscrito también acuerdos con Guatemala, Honduras, El Salvador y

Nicaragua para regular el mecanismo con el cual los menores de edad son repatriados a sus respectivos países.

“No obstante, en estos acuerdos se privilegiaron aspectos logísticos sobre medidas que protejan los derechos humanos de los niños y que ubican a estos acuerdos muy lejos de las tendencias actuales que en materia internacional se han generado sobre buenas prácticas y recomendaciones para atender el interés superior del niño, el derecho del niño a que se tomen en cuenta sus opiniones y todo lo relativo a una reunificación familiar efectiva y a abrir alternativas como el asilo o la residencia en el país de acogida.” (González, 2009: 40)

De tal manera, como se mencionó en el punto 3.1, en la enorme mayoría de los casos de NNA asegurados por el INM se procede en unos días a la repatriación del menor, y las entrevistas con los OPI y con el personal de los consulados tienen el propósito específico de ubicar a los familiares en las comunidades de origen.

El tiempo de espera de los menores en el albergue o en la EM antes de la repatriación depende de los tiempos de los consulados y del cupo del transporte que los conduce a los países de origen, así como de los días de salidas por vía terrestre que cada consulado tiene especificado para la repatriación de NNA. Por ejemplo, en Guatemala la repatriación de menores se da los días lunes y jueves y en El Salvador los martes y viernes.

Los cónsules suelen entrevistar a los NNA junto con los demás migrantes en la EM S. XXI de Tapachula. El propósito fundamental de la entrevista con los menores es corroborar su nacionalidad y reunir datos sobre los familiares y los lugares de origen para facilitar la repatriación. Unas horas antes de la repatriación de los menores, envían a las autoridades migratorias de su país el lugar, la hora y el listado de nombres de los NNA.

Algunos menores de 12 años o en condiciones de particular vulnerabilidad, son repatriados -por avión y acompañados de un OPI- desde los estados donde fueron

detectados y asegurados. A través del consulado se informa sobre el horario de arribo del vuelo en el que viaja el menor a las autoridades migratorias del país de origen quienes a la vez deben informar a los familiares para que puedan reintegrarse, y a la institución especializada en la infancia para que verifique el proceso y garantice el ISN.

En Guatemala, los menores deben ser recibidos por la Procuraduría de la Niñez y la Adolescencia, y si sus padres no llegaron a buscarlos, son conducidos al Hogar Temporal de Quetzaltenango, administrado por la Secretaría de Bienestar Social. Sin embargo, la Procuraduría de Derechos Humanos ha denunciado repetidamente la ausencia del Procurador de la Niñez y la Adolescencia en la recepción de menores, tanto en el aeropuerto como en los lugares terrestres de repatriación de menores (Reynosa, entrevista, 2013).

En el caso de El Salvador, los menores que son repatriados por vía terrestre arriban al albergue de La Chacra, ubicado en una de las colonias más conflictivas y violentas de San Salvador, lo cual representa un riesgo para la integridad física tanto de familiares como de los propios NNA migrantes. La Subdirectora General de la Dirección General de Migración y Extranjería señala que los NNA llegan generalmente en un autobús familiar. Sin embargo, en muchas ocasiones han recibido menores no acompañados que llegan en autobuses con adultos (Ramos, entrevista, 2013).

A su llegada a este país, los menores son entrevistados por los funcionarios de migración y entregados a sus familiares. Sólo en casos excepcionales, si el menor es reincidente y si se han detectado problemas recurrentes de violencia intrafamiliar en su contra, asiste el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y de la Adolescencia (ISNA) para recibir al menor (Cotto, entrevista, 2013).

En ambos países, las autoridades migratorias indican que frecuentemente los padres o tutores no acuden por los niños, ya que no fueron ubicados a tiempo, viven a mucha distancia del lugar de arribo o bien son ellos mismos migrantes en México o en Estados Unidos. De tal manera, los NNA son entregados a otros familiares tales como abuelitas, tíos o hermanos mayores. Finalmente, algunas repatriaciones aéreas se dan fuera de los horarios convenidos, y en ocasiones los autobuses con NNA migrantes se retrasan y llegan también en horarios nocturnos. De tal manera, los familiares que

viajaron desde comunidades muy alejadas para recoger a los menores se ven en dificultad para poder realizar el viaje de regreso ese mismo día. En el caso de San Salvador, la funcionaria encargada de la repatriación señala que en varias ocasiones, el NNA y sus familiares han tenido que pernoctar en el aeropuerto debido a que no alcanzaron transporte público de regreso a sus comunidades.

Conclusiones: Limitaciones institucionales y violaciones a los derechos humanos de NNA migrantes

La falta de garantía al ISN proviene principalmente de las limitaciones de instituciones tanto del INM y como el DIF en la atención a los menores migrantes. El Instituto ha procedido de acuerdo con la lógica casi inexorable de detención-deportación de los NNA. A pesar del esfuerzo que significó la creación de los OPI en materia de derechos humanos, sigue siendo muy limitado el papel que desempeñan en los hechos en la vida de los NNA asegurados, alojados y devueltos por el INM. La entrevista inicial con los OPI resulta además totalmente insuficiente para asegurar que la repatriación responde al ISN.

El contacto del NNA con el DIF es casi inexistente en el Distrito Federal y en varios estados de la República Mexicana, donde los menores siguen alojados en EM en las cuales no existe módulo del DIF ni se da la canalización a los albergues. En Chiapas, la mayoría de los NNA son remitidos a la EM Siglo XXI de Tapachula, y sólo una pequeña minoría (menos del 10%) es canalizada hacia el albergue del DIF. Esta falta de canalización responde principalmente a la falta de infraestructura, de presupuesto y de adecuación de los albergues de los DIF estatales.

En la actualidad, el DIF del estado de Chiapas está construyendo y poniendo en marcha albergues en los municipios Frontera Comalapa, Comitán, Palenque, Salto del Agua y Arriaga, lo cual representa un esfuerzo considerable de ese estado por atender a los NNA migrantes. Sin embargo, en los demás estados no se ha iniciado un proceso de adaptación de los albergues estatales del DIF o de construcción de albergues para NNA migrantes.

La propia Ley de Migración y su reglamento no establecen mecanismos suficientes para garantizar el ISN. Tampoco establecen alternativas a la detención para los NNA extranjeros no acompañados que son detectados en México. En los hechos, existe una violación sistemática del derecho a la libertad: la mayor parte del tiempo, los NNA que han sido detectados y asegurados, están a cargo del personal de seguridad de las EM, alojados en condiciones muy similares a lo que sería una detención por cometer algún delito.

Finalmente, a pesar de que existen lineamientos y protocolos así como un memorándum de entendimiento entre México y los países de Centroamérica para garantizar condiciones dignas y seguras de repatriación de los NNA migrantes (véase Memorándum, 2008), éstos se violan frecuentemente dando lugar a repatriaciones nocturnas, en lugares riesgosos, sin que los padres o familiares de los NNA hayan sido avisados a tiempo para acudir por ellos, y sin la presencia de las instituciones dedicadas a la niñez. El rompimiento de los protocolos es responsabilidad en ocasiones del INM, pero responde también, en gran medida, a limitaciones de los consulados y de las instituciones dedicadas a la niñez de los países centroamericanos.

Bibliografía

- Appleseed, 2011. *Niños en la Frontera: Evaluación, Protección y Repatriación de Niños, Niñas y Adolescentes Mexicanos sin Compañía*, México, D.F., Appleseed.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2011. "Ley de Migración". Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 mayo del 2011. México.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2000. "Ley para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes". Diario Oficial de la Federación. México. 29 de mayo de 2000 (última reforma publicada en el DOF el 19 de agosto de 2010).
- Casillas Ramírez, Rodolfo. 2010. Niños, niñas y adolescentes migrantes centroamericanos en poblaciones del sur de México, México, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), primera edición diciembre de 2010.
- Ceriani Cernadas, Pablo. 2012. "Los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes migrantes en la frontera México – Guatemala." Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova (CDH Fray Matías) y el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (CDHUNLa). (Septiembre de 2012)
- Diario Oficial de la Federación (DOF). 2013. "Convenio de Coordinación que celebran el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Chiapas, que tiene por objeto establecer las bases y procedimientos de coordinación para el apoyo y ejecución del Plan de Trabajo que contribuye al conocimiento, difusión, cumplimiento y/o aplicación de la Convención sobre los Derechos de los Niños". Gobierno de la República. México. 21 de marzo de 2013
- Gallo, Karla, 2004. *Niñez migrante en la frontera norte: Legislación y procesos*. México, DIF-UNICEF.
- Gobierno de México. 2011. "Repuestas escritas del Gobierno de México en relación con la lista de cuestiones (CMW/C/MEX/Q/2) recibida por el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus

Familiares en relación con el examen del segundo informe periódico de México" (CMW/C/MEX/2)", ONU, 1º de marzo de 2011

González Carrillo, Adriana. 2009. *Frontera Sur y niños migrantes no acompañados en México: un análisis bajo la perspectiva de los derechos humanos (2006-2008)*. Artículo de investigación que para obtener el grado de Maestría en Derechos Humanos y Democracia presenta la alumna bajo la dirección del Df. Rodolfo Casillas Ramírez. FLACSO. México. Marzo 2009.

I(dh)neas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C. 2011. *En tierra de nadie. El laberinto de la impunidad. Violaciones de los derechos humanos de las personas migrantes en la región del Soconusco, México*.

Landereche Gómez Morin, Cecilia. 2011. "Estrategia de Prevención y Atención de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados". Presentación ante la Comisión Especial de Asuntos Migratorios Organización de Estados Americanos, 16 de Febrero de 2011. México

Memorándum. 2008. "Entendimiento entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos de la República de El Salvador, de la República de Guatemala, de la República de Honduras y de la República de Nicaragua para la repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales centroamericanos migrantes vía terrestre." San Salvador, El Salvador.

Mesa de Diálogo Interinstitucional. 2008. "Manual de referencia para la operación del modelo para la protección de Derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados."

Ortega, Ricardo, 2009. *Análisis de los anuarios estadísticos de la red de albergues de tránsito de niñas, niños y adolescentes migrantes. 2001-2007*. México, DIF-UNICEF, 2009.

Presidencia de la República. 2012. Reglamento de la Ley de Migración. Diario Oficial de la Federación. México. 28 de septiembre de 2012

- Rodríguez de Taborda, María Cristina. 2012. "Consideraciones jurídicas sobre los derechos de los niños migrantes". *American University of International Law Review* 27:3.
- Secretaría de Gobernación. 2008 Unidad de Política Migratoria, *SÍNTESIS 2008. Estadística Migratoria*, México.
- Secretaría de Gobernación. 2009 Unidad de Política Migratoria, *SÍNTESIS 2009. Estadística Migratoria*, México
- Secretaría de Gobernación. 2010 Unidad de Política Migratoria, *SÍNTESIS 2010. Estadística Migratoria*, México
- Secretaría de Gobernación. 2011 Unidad de Política Migratoria, *SÍNTESIS 2011. Estadística Migratoria*, México
- Secretaría de Gobernación. 2012 Unidad de política migratoria. "Boletines estadísticos 2012"
- Setién, María Luisa e Isabel Berganza. 2005. "Menores extranjeros no acompañados: una movilidad de jóvenes con expectativas de adultos". En: *Diversidad migratoria. Distintos protagonistas, diferentes contextos*, eds. Julia González y María Luisa Setién. Bilbao, Universidad de Deusto, pp. 65-92
- Sin Fronteras I.A.P. 2009 *Situación de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas en las Estaciones Migratorias de México, 2007-2009*, México D.F., diciembre de 2009.
- Sin Fronteras I.A.P. 2013. "Ser migrante no me hace delincuente". *Situación de las personas en detención en las estaciones migratorias de Iztapalapa, Distrito Federal, Tenosique y Villahermosa, Tabasco. 2011-2012*. México. Abril 2013
- Sistema Nacional para el Desarrollo integral de la Familia (SNDIF). 2010. Anuario Estadístico 2010. Estrategia de Prevención y Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados. Primera Parte. México
- Sistema Nacional para el Desarrollo integral de la Familia (SNDIF). 2011. Anuario Estadístico 2011. Estrategia de Prevención y Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados. Primera Parte. México

Sistema Nacional para el Desarrollo integral de la Familia (SNDIF). 2012. "Estrategia de Prevención y Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados." Dirección General de protección a la infancia. México.

UNICEF. 2013. "UNICEF por los derechos de la niñez migrante". México.
http://www.unicef.org/mexico/spanish/proteccion_12170.htm

United States Border Patrol. 2012. "Unaccompanied Children (Age 0-17) Apprehensions", Fiscal Year 2008 through Fiscal Year 2012,
http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/border_security/border_patrol/usbp_statistics/usbp_fy12_stats/appr_uac.ctt/appr_uac.pdf

Entrevistas:

Cotto, Sara. Sara Cotto, Administradora del Centro de Atención Integral para Migrantes de la Dirección General de Migración y Extranjería de El Salvador. Entrevista realizada por María Dolores París y Sonja Wolf. 22 de agosto de 2013.

Ordóñez, Dora Elena. Directora de Enlace y Concentración. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Entrevista realizada por María Dolores París. México. 2 de septiembre de 2013

Ramos, Eva. Subdirectora General, Dirección General de Migración y Extranjería de El Salvador. Entrevista realizada por René Zenteno, María Dolores París, Javier Treviño y Sonja Wolf. San Salvador. 22 de agosto de 2013.

Reynosa, Flora. Defensora del Migrante de la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala. Entrevista realizada por María Dolores París, Javier Treviño y Sonja Wolf. Guatemala. 21 de agosto de 2013.

DOF: 12/02/2010

CIRCULAR No. 001/2010, por la que se instruye el procedimiento para la atención de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Gobernación.- Instituto Nacional de Migración.- Oficina de la Comisionada.

CIRCULAR No. 001/2010

CC. DELEGADOS REGIONALES,
SUBDELEGADOS REGIONALES,
DELEGADOS LOCALES, DIRECTORES,
SUBDIRECTORES Y JEFES DE DEPARTAMENTO
DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACION.
PRESENTES

CECILIA ROMERO CASTILLO, Comisionada del Instituto Nacional de Migración, en relación con los artículos 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 17 y 27, fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1, 2, 5, 14, 16 y 26 de la Ley Para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes; 1, 7, 35, 42, fracción VI, 118, 125, 128, 149, 151, 152, 153, 155 y 157 de la Ley General de Población; 1, 2, 137, 166 fracción I, II y VI, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208 fracción III, 212 fracciones II y III, y 215 del Reglamento de la Ley General de Población; 55, 56 y 57 fracciones I, II, VIII, XIX del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, y 3o., fracción III del Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento, en favor del Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos y del Comisionado del Instituto Nacional de Migración, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2008, y 3o. del Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de octubre de 2009, y

CONSIDERANDO

Que el 21 de Septiembre de 1990, México ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño que en su artículo 4o. establece que los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole que resulten necesarias para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención;

Que dentro de los acuerdos alcanzados en la Mesa Interinstitucional de Diálogo sobre Niños, Niñas y Adolescentes No Acompañados y Mujeres Migrantes, que preside la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación, se propuso diseñar un modelo de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, que incluyera la creación de un cuerpo de oficiales especializados dedicados a proteger sus derechos;

Que la Conferencia Regional sobre Migración es un foro de diálogo e información para el desarrollo de políticas públicas nacionales en materia migratoria, de la que son países miembros México, Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, y que en su seno se acordó la emisión de los Lineamientos Regionales para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes No acompañados;

Que en términos del artículo 56 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Migración ejerce las facultades que sobre asuntos migratorios confieren a la misma Secretaría la Ley General de Población y su Reglamento y las que de manera expresa le estén atribuidas por otras leyes y reglamentos, así como los decretos, acuerdos y demás disposiciones del Ejecutivo Federal;

Que con fecha 7 de octubre de 2009, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración, que en el artículo 27, señala los derechos y prerrogativas especiales que en atención al interés superior que representa su protección, tienen los niños, niñas y adolescentes

migrantes que por alguna razón lleguen a ser alojados en una estación migratoria;

Que el artículo 3o. del Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración, faculta al Comisionado para proveer el cumplimiento de las

disposiciones contenidas en el mismo Acuerdo, para cuyo fin se auxiliará de los Delegados Regionales y del Coordinador de Control y Verificación Migratoria, quien supervisará, evaluará y dictará las medidas administrativas necesarias para su exacta aplicación, y

Que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, brinda protección a los niños, niñas y adolescentes migrantes, nacionales y extranjeros, a través de la Estrategia de Prevención y Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados no Acompañados del Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia, en estrecha colaboración con el Instituto Nacional de Migración (INM) y la Secretaría de Relaciones Exteriores, además de otros actores como el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados, la Organización Internacional para las Migraciones, el Instituto Nacional de las Mujeres y los Centros de Integración Juvenil.

He tenido a bien expedir la siguiente:

CIRCULAR POR LA QUE SE INSTRUYE EL PROCEDIMIENTO PARA LA ATENCION DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS

CAPITULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1.- El objeto de esta circular es instruir el procedimiento para la atención de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados por algún familiar consanguíneo en primer grado que son alojados en una estación migratoria, o puestos a disposición de la autoridad migratoria.

Artículo 2.- Para los efectos de la presente circular se entenderá por:

I.- Niño, niña y adolescente migrante no acompañado: toda persona menor de dieciocho años no acompañado por algún familiar consanguíneo en primer grado;

II.- INM: Instituto Nacional de Migración;

III.- OPI (S): Oficial (es) de Protección a la Infancia, y

IV.- Normas: Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 7 de octubre de 2009.

Artículo 3.- Los OPIS son personal del Instituto Nacional de Migración capacitados para la atención especializada de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, que son alojados en una estación migratoria o puestos a disposición de la autoridad migratoria.

Los OPIS tienen la obligación de portar el uniforme y los distintivos que se determinen, con el propósito de que sean debidamente identificados.

Artículo 4.- Los OPIS tienen la encomienda principal de orientar y proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, con estricto apego a las disposiciones legales y administrativas aplicables.

Los OPIS serán asignados tomando en cuenta entre otros factores, el género y edad del niño, niña o adolescente migrante no acompañado.

CAPITULO II

Procedimiento para la Atención, Protección y Canalización de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes no Acompañados.

Artículo 5.- Las acciones de los OPIS seguirán dos procedimientos diferenciados para la atención de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, uno enfocado a los mexicanos y otro para los extranjeros.

Artículo 6.- Para el caso de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, que presuntamente sean de nacionalidad mexicana, se seguirá el siguiente procedimiento:

I.- El OPI será el encargado de la recepción de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados que sean repatriados por las autoridades de otro país, y que presuntamente sean de

nacionalidad mexicana;

II.- Posteriormente, de ser posible y atendiendo a la edad y género del menor, el OPI realizará una breve

entrevista con el niño, niña o adolescente migrante no acompañado con el fin de identificar si posee la nacionalidad mexicana;

III.- El OPI deberá informar a los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados de nacionalidad mexicana sobre sus derechos, en un lenguaje adecuado a su desarrollo y edad, haciendo énfasis en que la intención primordial de la autoridad migratoria es proteger su integridad física y psicológica;

IV.- Se canalizará inmediatamente al niño, niña o adolescente migrante no acompañado de nacionalidad mexicana, al Sistema Nacional, Estatal o Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia, donde deberá brindársele la atención que requiera, así como los servicios de representación y asistencia jurídica y de orientación social, en términos del artículo 28, inciso d), de la Ley de Asistencia Social, y

V.- En caso de que sea evidente que el niño, niña o adolescente migrante no acompañado de nacionalidad mexicana, requiera servicios de emergencia básicos, el OPI lo hará del conocimiento del Responsable de la Estación Migratoria, quien dará aviso al Sistema Nacional, Estatal o Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia a fin de que se realicen las acciones necesarias para brindarle la atención médica y psicológica que requiera, en términos del artículo 45 de las Normas.

Artículo 7.- Para el caso de los niños, niñas y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados, se seguirá el siguiente procedimiento:

I.- El OPI, de ser posible, entrevistará al niño, niña o adolescente migrante extranjero no acompañado, con el propósito de verificar si ingresó a territorio nacional con algún familiar consanguíneo en cualquier grado. En caso de no ser así, el OPI deberá identificarlo como niño, niña o adolescente migrante extranjero no acompañado.

Cuando el niño, niña o adolescente migrante extranjero sea alojado con algún familiar consanguíneo, la representación consular o diplomática del país de origen será la única instancia facultada para verificar el vínculo familiar, sin embargo, no se entablará contacto alguno con la representación consular o diplomática si se detecta que es posible solicitante de refugio, en términos de las disposiciones aplicables en la materia.

Para el caso de que no sea posible llevar a cabo la entrevista por la edad o condición física de los niños, niñas o adolescentes migrantes extranjeros no acompañados, o que de la entrevista no sea posible determinar la nacionalidad, el OPI, deberá hacerlo del conocimiento del Responsable de la Estación Migratoria para que, con el apoyo de las diversas áreas del Instituto, se realicen las investigaciones necesarias para demostrar vínculos de nacionalidad con algún Estado, siempre y cuando el niño, niña o adolescente migrante extranjero no acompañado no sea solicitante de refugio.

Para el supuesto de que, no obstante las investigaciones realizadas, no sea posible determinar la nacionalidad del niño, niña o adolescente migrante extranjero no acompañado, se iniciarán los trámites para su reconocimiento como apátrida, en términos de la normatividad aplicable;

II.- El OPI deberá informar a los niños, niñas y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados sobre sus derechos, en un lenguaje adecuado a su desarrollo y edad, haciendo énfasis en que la intención primordial de la autoridad migratoria es proteger su integridad física y psicológica;

III.- En caso de no detectarse ninguna necesidad que requiera la atención médica inmediata del niño, niña o adolescente migrante extranjero no acompañado, se le dirigirá a la estación migratoria más cercana, en donde se deberán adoptar las medidas que resulten necesarias para proteger la integridad física y psicológica de los niños, niñas y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados, en términos del artículo 45 de las Normas, al efecto, el Responsable de la Estación Migratoria dará aviso al Sistema Nacional, Estatal o Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia a fin de que se le brinde la atención que requiera, así como los servicios de representación, asistencia jurídica y orientación social, en términos del artículo 28, inciso d), de la Ley de Asistencia Social.

Será relevante que se le informe al niño, niña o adolescente migrante extranjero no acompañado, en un lenguaje adecuado a su desarrollo y edad, del derecho que tiene a solicitar la condición de refugiado, y

IV.- El OPI fungirá como acompañante del niño, niña o adolescente migrante extranjero no

acompañado en todas las acciones siguientes:

A) La práctica del examen médico a fin de determinar su condición psicofísica, en términos del artículo 17 de las Normas;

B) Otorgar al niño, niña o adolescente migrante extranjero no acompañado las llamadas telefónicas que

sean necesarias para garantizar el principio de unidad familiar y salvaguardar el derecho que tienen de mantener contacto con sus familiares;

C) Entrevistar, de ser posible, al niño, niña o adolescente migrante extranjero no acompañado, debiendo informarle en un lenguaje adecuado a su desarrollo y edad, los derechos que tiene como posible víctima del delito de trata de personas, establecido en el artículo 5 de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.

Si de la entrevista se desprendiera que el niño, niña o adolescente migrante extranjero no acompañado es posible víctima del delito de Trata de Personas, el OPI lo hará del conocimiento del Responsable de la Estación Migratoria, quien dará aviso al Agente del Ministerio Público de la Federación, en términos del artículo 32, fracción II, de las Normas, así mismo lo informará al Representante Diplomático o Consular del país correspondiente, excepto si el niño, niña o adolescente migrante extranjero no acompañado es solicitante de refugio, y

D) Apoyar al niño, niña o adolescente migrante extranjero no acompañado, convenciéndolo, en un lenguaje adecuado a su desarrollo y edad, de la importancia que tiene proporcionar información sobre hechos verdaderos.

En todo el procedimiento, el niño, niña o adolescente migrante extranjero no acompañado, podrá ser asistido por el OPI, o por el Representante Diplomático o Consular de su país, excepto si se trata de un solicitante de refugio.

Artículo 8.- El OPI deberá solicitar inmediatamente al Responsable de la Estación Migratoria que se canalice al niño, niña o adolescente migrante no acompañado a una institución especializada para su debida atención.

La canalización debe atender las particularidades de cada caso y responder al interés superior del niño. Asimismo, se deberá hacer la notificación respectiva al Sistema Nacional, Estatal o Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia.

El Responsable de la Estación Migratoria podrá solicitar a la institución a la que se canalizó al niño, niña o adolescente migrante no acompañado, un informe detallado de las acciones realizadas, así como los resultados de los exámenes, pruebas y diagnósticos aplicados al niño, niña o adolescente migrante no acompañado; dicha solicitud se hará mediante oficio.

Para el caso de que no sea posible el traslado del niño, niña o adolescente migrante no acompañado a una institución especializada, se deberá albergar en la estación migratoria y los OPIS deberán verificar que cuenten con todas las condiciones que sean necesarias en atención a su situación de vulnerabilidad.

Artículo 9.- Atendiendo al deseo del niño, niña o adolescente migrante extranjero no acompañado, a las particularidades de cada caso y al interés superior del menor se resolverá su situación teniendo como posibilidades:

I.- La repatriación

II.- La solicitud de refugio o la protección complementaria.

Artículo 10.- En aquellos casos en los que el niño, niña o adolescente migrante extranjero no acompañado no sea solicitante de refugio o no se le otorgue el mismo y se identifique que la repatriación puede generarle una afectación, el INM deberá, en coordinación con el consulado respectivo, analizar las alternativas jurídicas y/o humanitarias temporales o permanentes, incluyendo la protección complementaria, de conformidad con lo establecido en el derecho internacional y la legislación federal o local aplicable.

Artículo 11.- En aquellos casos en los que se resuelva la repatriación del niño, niña o adolescente migrante extranjero no acompañado, se seguirá el siguiente procedimiento:

I.- Se tramitarán los documentos de identidad y viaje correspondientes, en caso de que no cuente con ellos;

II.- Se emitirá el oficio de salida definitiva del país y se informará al niño, niña o adolescente migrante extranjero no acompañado, explicándole en un lenguaje adecuado a su desarrollo y edad el

procedimiento de repatriación;

III.- Se contactará al Representante Diplomático o Consular y se le notificará la fecha y la hora en la que tendrá efecto la repatriación, solicitando la presencia de la institución encargada de la protección a la infancia del país de origen;

IV.- Antes del viaje, se le practicará examen médico que certifique su buen estado de salud y que se encuentra en condiciones para viajar;

V.- El OPI deberá acompañar al niño, niña o adolescente migrante extranjero no acompañado hasta su país de origen;

VI.- El OPI debe llevar el original del oficio de salida, procurando recabar en el mismo el sello y/o firma de la autoridad migratoria receptora y cerciorarse de que la institución de protección a la infancia se encuentre presente, solicitando que un representante de dicha institución firme el oficio de salida y el examen médico, y

VII.- El OPI deberá solicitar en caso de existir reciprocidad por parte del gobierno receptor, que se le practique un examen médico al niño, niña o adolescente migrante extranjero no acompañado en el país de origen a fin de ratificar su buen estado de salud.

El OPI será el responsable de integrar toda la documentación al expediente migratorio respectivo, con base en lo dispuesto en el artículo 14 de las Normas.

TRANSITORIO

UNICO.- La presente Circular entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Atentamente

Dada en la Ciudad de México, a los veintisiete días del mes de enero de dos mil diez.- La Comisionada, **Cecilia Romero Castillo**.- Rúbrica.

**EL PAPEL DE LOS PARLAMENTOS EN LA PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS DE LOS NIÑOS, EN PARTICULAR LOS NIÑOS MIGRANTES
NO ACOMPAÑADOS, Y EN LA PREVENCIÓN DE SU EXPLOTACIÓN EN
SITUACIONES DE GUERRA Y DE CONFLICTO**

*Resolución adoptada por unanimidad por la 130ª Asamblea de la UIP
(Ginebra, 20 de marzo de 2014)*

La 130ª Asamblea de la Unión Interparlamentaria,

Considerando que el Artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño define al niño como "todo ser humano menor de dieciocho años",

Reconociendo que se han hecho a nivel mundial los esfuerzos para promover la protección y el respeto de los derechos humanos de los niños migrantes no acompañados, los niños separados y los niños que participan en conflictos armados de conformidad con las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño,

Reconociendo los principios y derechos fundamentales que deben garantizarse a todos los niños, especialmente los niños no acompañados o separados, niños y niñas, de conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus familiares y otras obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional, incluido el interés superior del niño; la no discriminación; el no castigo; la no detención; la no devolución; la unidad familiar, el derecho a la protección física y jurídica, el derecho a la identidad, el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, el derecho a ser escuchado y a participar en las decisiones que les afectan, el derecho a ser protegidos de la violencia, el derecho a la educación, el derecho a las garantías del debido proceso y el derecho al acceso a la atención de la salud y apoyo psicológico, la asistencia para la reintegración y la asistencia jurídica,

Recordando que el párrafo 7 de la Observación General No.6 (2005) del Comité sobre los Derechos del Niño sobre el trato de los niños no acompañados y separados fuera de su país de origen, define a los "niños no acompañados" como aquellos "que han sido separados de los padres y otros parientes y no están siendo atendidos por un adulto que, por ley o costumbre, es el responsable de hacerlo", mientras que el párrafo 8 define a los "niños separados" como "los niños que han sido separados de ambos padres o de su tutores legales o habituales, pero no necesariamente de otros familiares",

Recordando también que el párrafo 13 de la Observación General No.13 (2011) del comité de los Derechos del Niño, sobre el derecho del niño de ser protegido de todas las formas de violencia, establece que " El combate y la eliminación de la fuerte prevalencia e incidencia de la violencia contra los niños es una obligación de los Estados Partes en la Convención. La protección y promoción

de los derechos fundamentales de los niños y el respeto de su dignidad humana e integridad física y psicológica, a través de la prevención de todas las formas de violencia, es esencial para la promoción del conjunto de los derechos del niño consagrados en la Convención",

Reconociendo la importancia de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, las recomendaciones generales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU y las resoluciones posteriores sobre la mujer, la paz y la seguridad, que piden medidas especiales para proteger a las niñas de la trata, de la violencia sexual y de género, la explotación sexual y las numerosas formas de prácticas nocivas, como el matrimonio precoz, el matrimonio forzado y la mutilación genital femenina, cuya incidencia aumenta en situaciones de conflicto y post-conflicto,

Considerando que el marco jurídico internacional relativo a los niños y los conflictos armados incluye instrumentos como el Protocolo II de las Convenciones de Ginebra de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados No Internacionales (1977), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), el Convenio N° 182 sobre la Prohibición y Acción Inmediata para la Eliminación de las Peores Formas de Trabajo Infantil (1999) y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados (2000),

Considerando también que el marco jurídico internacional relativo a los niños y la delincuencia organizada transnacional incluye instrumentos como la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000), el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, en particular de las Mujeres y los Niños (2003), el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire (2004), y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la pornografía infantil (2002),

Consciente de que, de conformidad con los Principios y Directrices sobre los niños vinculados a fuerzas armadas o grupos armados (Principios de París, 2007), un niño asociado con una fuerza armada o grupo armado es "toda persona menor de 18 años de edad que es o ha sido reclutada o utilizada por una fuerza armada o grupo armado, cualquiera sea la función que esta ejerza, incluyendo pero no limitado a los niños, varones y mujeres, utilizados como combatientes, cocineros, porteadores, mensajeros, espías o con fines sexuales",

Recordando que, de conformidad con los Artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), todo Estado Parte en la Convención sobre los Derechos del Niño debe asegurarse que los derechos y principios consagrados en la Convención estén plenamente integrados en el derecho interno de los Estados y dotados de un efecto jurídico,

Reconociendo que los parlamentos tienen un papel crucial que desempeñar en la ratificación de los instrumentos jurídicos internacionales sobre la protección de los niños y, en consecuencia, en la implementación de la legislación interna,

Subrayando que el papel de los parlamentos en la protección de los derechos de los niños, en particular los niños migrantes no acompañados y los niños en situaciones de conflicto armado o que son afectados por el crimen organizado, debe estar en consonancia con el derecho internacional y basarse en el interés superior del niño,

Considerando que las políticas que criminalizan a los niños migrantes tienen un impacto negativo en el acceso de los niños a los derechos básicos,

1. *Invita* a los parlamentos de los Estados que aún no han firmado los tres Protocolos Facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño a que insten a sus gobiernos a continuar con su firma y a adherirse sin reserva;

2. *Insta* a los parlamentos a prohibir todas las formas de violencia y discriminación contra los niños y a adoptar la legislación interna habilitante con el fin de dar pleno efecto a la Convención sobre los Derechos del Niño;

3. *Pide* a los parlamentos, en particular de los países que experimentan situaciones de conflicto armado, de conflicto interno o que están bajo ocupación, que modifiquen su legislación vigente con el fin de prevenir y sancionar el reclutamiento de niños para la participación directa en las hostilidades y otras formas de explotación de los niños en este tipo de situaciones; *pide también* a los parlamentos prevenir, reprimir y sancionar la explotación de los niños por los grupos criminales organizados, en consonancia con el derecho internacional aplicable;

4. *Exhorta también* a los parlamentos a concebir instrumentos legislativos eficaces para la protección jurídica del menor, estableciendo así un marco jurídico que garantice de manera efectiva los derechos de los niños, y a adoptar las leyes que instauren sistemas de protección completos y eficaces, acompañados de los recursos adecuados y coordinados por un alto responsable del gobierno, para defender el interés superior del niño;

5. *Insta* a los parlamentos a adoptar las leyes específicas destinadas a proteger a las niñas migrantes no acompañadas y a las niñas en situación de conflicto armado o post-conflicto contra la trata, la explotación sexual, la violencia sexual y de género, incluida la violación, y muchas formas de prácticas nocivas, tales como los matrimonios de niños y los matrimonios precoces, los matrimonios forzados y la mutilación genital femenina;

6. *Alienta* a los parlamentos a legislar para responder a las necesidades especiales de los niños separados y no acompañados, así como los niños implicados en los conflictos armados, a través de leyes que fijen los procedimientos precisos conforme al estado de derecho;

7. *Insta* a los gobiernos a tomar medidas para que los niños separados y no acompañados que huyen del reclutamiento ilegal por parte de fuerzas o grupos armados puedan cruzar las fronteras y ejercer su derecho a solicitar asilo, y para que ningún niño en esta categoría sea devuelto a la frontera de un Estado donde exista un riesgo real para su vida;

8. *Insta también* a los Parlamentos de los países con servicio militar obligatorio a aumentar la edad mínima a 18 años, y a prohibir el reclutamiento voluntario de menores de 18 años; *insta además* a los parlamentos a que tomen las medidas apropiadas para que las enmiendas introducidas en el Artículo 2 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados, el Artículo 77 del Protocolo I Adicional a las Convenciones de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales, y el Artículo 4 del Protocolo II Adicional a las Convenciones de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, con el fin de prohibir el reclutamiento voluntario de personas menores de 18 años;

9. *Alienta* a los parlamentos a subrayar la importancia de trabajar en conjunto con los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y otras entidades con el fin de recoger los datos precisos y fiables sobre el número de niños migrantes no acompañados o separados y los niños que participan en conflictos armados e internos y situaciones de crimen organizado en sus respectivos países;

10. *Alienta también* a los parlamentos a respetar, proteger y realizar los derechos de los niños que participan en las manifestaciones y reuniones políticas, en particular su derecho a la protección contra la violencia y la libertad de asociación y de expresión;

11. *Insta* a los parlamentos a desalentar el uso premeditado de los niños en manifestaciones violentas;

12. *Pide* a los parlamentos de los países que participan en conflictos armados a que insten a sus respectivos gobiernos, en estrecha colaboración con la Oficina del Representante Especial del Secretario General de la ONU para los Niños y los Conflictos Armados, a liberar a los niños combatientes o prisioneros de firmando los planes de acción pertinentes para este fin;

13. *Invita* a los parlamentos a compartir las buenas prácticas sobre la protección de los niños desde la perspectiva de la justicia reparadora con los gobiernos, los parlamentos y las organizaciones de derechos humanos de los países donde se están desarrollando conflictos armados y situaciones relacionadas con la delincuencia organizada;

14. *Pide* a los parlamentos que aseguren el cumplimiento de las normas internacionales para la protección de los niños migrantes no acompañados o separados, incluidos los principios de no discriminación y el no castigo, la prohibición de la detención indebida del niño, el interés superior del niño, el

derecho de niño a la vida y el desarrollo, y el derecho de los niños a participar en las decisiones que les afectan;

15. *Exhorta también* a los parlamentos a asegurar que se asignen recursos suficientes a partir de los presupuestos nacionales para hacer cumplir las leyes, aplicar políticas y mejorar las prácticas relacionadas con la protección de los niños, especialmente los niños separados o no acompañados y los niños en situaciones de conflicto armado, y a garantizar que estos presupuestos sean sensibles al género;

16. *Invita* a los parlamentos a celebrar audiencias y consultas a fin de evaluar la eficacia de las leyes, las políticas y las prácticas sobre protección de los niños, sobre todo los niños migrantes separados o no acompañados o los niños situación de conflicto armado, y a recoger los datos desagregados por edad y sexo sobre el alcance del problema e identificar las respuestas apropiadas para combatirlo;

17. *Invita también* a los parlamentos, en colaboración con UNICEF e Interpol, a promover el establecimiento de un registro internacional completo y actualizado de los menores extranjeros separados o no acompañados como una herramienta eficaz para salvaguardar los derechos de esos niños, y a encomendar la responsabilidad de la coordinación de dichos datos a una autoridad nacional única;

18. *Insta* a los parlamentos a hacer que los gobiernos rindan cuentas de su deber humanitario de proporcionar a los niños, en particular los niños migrantes separados o no acompañados en situación de conflicto armado, los servicios necesarios para garantizar el goce de los derechos humanos fundamentales, particularmente en materia de educación, tratamiento médico, apoyo psicológico, rehabilitación y reintegración, cuidados, alojamiento y asistencia jurídica, teniendo en cuenta las necesidades especiales de las niñas; los *insta también* a apoyar el establecimiento de mecanismos nacionales de orientación para este fin;

19. *Pide* a los gobiernos que garanticen que los menores de 18 años reclutados ilegalmente en las fuerzas armadas que son acusados de delitos de derecho internacional sean considerados ante todo como víctimas, en lugar de autores, de violaciones del derecho internacional;

20. *Invita* a los parlamentos a apoyar los esfuerzos de sensibilización, particularmente mediante el trabajo con los medios de comunicación para hacer frente a la xenofobia y a las violaciones de los derechos de los niños, en particular los niños migrantes separados o no acompañados y los niños en situaciones de conflicto armado, y *nota* que el Día Mundial de la Infancia, el 20 de noviembre, brinda un marco propicio para movilizar y sensibilizar a la opinión pública concerniente a la protección de los menores;

21. *Invita también* a los parlamentos a apoyar los esfuerzos encaminados a crear conciencia sobre la discriminación contra los niños que han sido

explotados en conflictos armados y de la importancia del proceso de desarme, desmovilización y reintegración;

22. *Invita además* a los parlamentos a apoyar las iniciativas dirigidas a la formación continua, a la educación y el perfeccionamiento constante de los profesionales de la protección de la infancia, ofreciendo específicamente la formación en derecho internacional de los derechos humanos a todos los miembros de las fuerzas armadas, los funcionarios policiales y de inmigración, los guardias fronterizos y otras personas y entidades involucrados en la protección de los derechos de los niños, en particular los niños migrantes separados o no acompañados, los niños en situaciones de conflicto armado y los niños afectados por la delincuencia organizada;

23. *Alienta* a los parlamentos a apoyar la aplicación de las normas mínimas para la protección de la infancia en la acción humanitaria y garantizar que sean integradas en las políticas oficiales para proteger a los niños, en particular los niños migrantes separados y no acompañados y los niños en situación de conflicto armado, a fin de que todas las partes interesadas, incluidos los funcionarios y agentes del gobierno, los representantes de las instituciones de Naciones Unidas y los representantes de la sociedad civil, sean conscientes de estas;

24. *Pide* a los parlamentos que promuevan acciones para prevenir la migración de menores no acompañados o separados de sus países de origen, mediante el fortalecimiento de la cooperación y la promoción de los convenios bilaterales con los países de origen;

25. *Exhorta* a los parlamentos a adoptar los instrumentos jurídicos necesarios, tales como memorandos de entendimiento y acuerdos bilaterales y multilaterales en materia de colaboración con las organizaciones internacionales y la asistencia técnica y financiera, a fin de mejorar la cooperación internacional en la protección de los derechos de los niños separados y no acompañados, especialmente los niños migrantes y los niños en situaciones de conflicto armado;

26. *Pide también* a los parlamentos que promuevan el establecimiento de un marco jurídico internacional garantizando que los Estados, las empresas, los grupos no gubernamentales y los individuos que explotan a los niños en las manifestaciones y los conflictos armados, en tiempo de guerra o de paz, tengan que rendir cuentas de sus actos e indemnizar a las víctimas de estos delitos imprescriptibles y a sus familias;

27. *Pide* una revisión de las convenciones de derecho internacional y de derecho internacional humanitario en vista de armonizar las medidas de tutela especial aplicables a los menores de 18 años;

28. *Insta* a los parlamentos a adoptar las medidas apropiadas para garantizar que un sistema eficaz de registro de nacimientos sea establecido para todos los niños, incluidos los niños migrantes separados o no acompañados y los niños en situaciones de conflicto armado;

29. *Pide* a los parlamentos que promuevan un protocolo internacional a favor de los menores no acompañados, estableciendo las líneas de acción básicas y uniformes, que tengan en cuenta las cuestiones de género, independientemente del país en que se encuentre el menor, y que permitan la coordinación de la labor de todas las instituciones y departamentos pertinentes, y que faciliten la pronta identificación de los niños en riesgo, ya sean niños o niñas, en especial los niños migrantes separados o no acompañados y los niños en situaciones de conflicto armado, de manera que puedan ser atendidos y puestos en la estructura de protección integral que garantice todos sus derechos y facilite la reunificación con sus familias;

30. *Invita* a los parlamentos y a los gobiernos a crear conciencia sobre los derechos del niño en las comunidades receptoras y a trabajar activamente para la coordinación más eficiente entre los organismos encargados de recibir a los niños no acompañados, en reconocimiento a la alta incidencia de estrés postraumático entre los niños no acompañados y con el fin de prever todas las medidas para ayudarlos;

31. *Pide* a los parlamentos y a los gobiernos que abran las fronteras nacionales en el pleno respeto del estado de derecho, de la democracia, de los derechos humanos y las convenciones internacionales, especialmente cuando tantas víctimas son niños, y a encontrar una manera de combinar el respeto de la protección de las fronteras y el derecho a solicitar asilo;

32. *Pide también* a los parlamentos que aseguren una evaluación adecuada y calificada respecto a si los menores no acompañados deben regresar a su país de origen, y a encontrar la manera de asegurar el retorno humano y seguro de los que deben regresar después de recibir un rechazo definitivo de la solicitud de asilo, de manera que ningún menor retorne a su país sin una recepción segura y apropiada, reconociendo que es importante en este proceso asegurar que los menores se reúnan con sus padres, teniendo en cuenta la perspectiva del niño en todos los casos y asegurando que los derechos de cada niño sean respetados;

33. *Invita* a los parlamentos y a otras instituciones a compartir con la UIP sus buenas prácticas en la protección de los derechos del niño, en particular, los derechos de los niños migrantes separados o no acompañados y los niños en situaciones de conflicto armado, en vista de la elaboración de una ley tipo sobre este tema;

34. *Invita además* a los parlamentos a trabajar en estrecha colaboración con la UIP, en particular sus grupos geopolíticos, para promover la organización de foros regionales para hacer frente a las situaciones específicas que requieren soluciones individualizadas, y a promover así el establecimiento de sistemas de protección integral,

35. *Pide* a los gobiernos y a los parlamentos que asuman su responsabilidad de proteger los derechos de los niños, en particular los niños migrantes separados o no acompañados, los niños en situaciones de conflicto armado o

bajo ocupación y los niños afectados por el crimen organizado, y a cumplir sus obligaciones de protección de los niños refugiados y solicitantes de asilo;

36. *Insta* a los parlamentos y a los gobiernos a incorporar la perspectiva de los menores y a poner un mayor énfasis en los niños en la legislación, el presupuesto y la elaboración de las políticas, con el fin de asegurar que las voces de los jóvenes y los niños sean mejor escuchadas;

37. *Pide* a los parlamentos y a los gobiernos que integren todas las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño en su legislación nacional, de manera que todos los niños se beneficien de los mismos derechos.

PROPUESTA DE LEY MARCO DE PROTECCIÓN AL MIGRANTE

LA COMISIÓN DE ASUNTOS INTERNACIONALES E INTEGRACIÓN REGIONAL DEL FORO DE PRESIDENTES Y PRESIDENTAS DE PODERES LEGISLATIVOS DE CENTROAMÉRICA Y LA CUENCA DEL CARIBE (FOPREL);

Considerando:

- I. Que el 26 de junio del 2012, en la Ciudad de San Salvador, El Salvador, se llevó a cabo La Primera Reunión de la Comisión Interparlamentaria de Asuntos Internacionales y de Integración Regional del Foro de Presidentes y Presidentas de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL).
- II. Que en dicha reunión se estableció, entre otros temas prioritarios, que es vital contar con un Proyecto de Estructura de Ley Marco para la Protección de los Migrantes, que contenga las instituciones jurídicas necesarias para la creación de un marco regional de esa naturaleza, el cual establezca las líneas generales de una estructura jurídica homologada, como lo son: Una parte dogmática, que desarrolle los principios que informen la totalidad del cuerpo normativo; una parte orgánica, que le de creación a la institucionalidad encargada de aplicar la ley y una parte sistemática, que contenga estándares mínimos de programas y proyectos que garanticen la asistencia y protección humanitaria de los migrantes y establezca una vinculación entre migración y desarrollo.
- III. Que el Proyecto de Estructura de Ley Marco para la Protección de los Migrantes, es una base para la elaboración de la propuesta de Ley Marco con calidad de insumo, que los países miembros del FOPREL podrán utilizar, "*mutatis mutandi*", para elaborar sus respectivos proyectos de ley nacionales.
- IV. Que en cumplimiento de lo relacionado en el romano que antecede es procedente proponer para su ratificación al Foro de Presidentes y Presidentas de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe, la propuesta de Ley Marco para la Protección al Migrante.

PROYECTO DE LEY MARCO DE PROTECCIÓN AL MIGRANTE.

TÍTULO I CAPÍTULO ÚNICO DISPOSICIONES GENERALES

Art. 1.- Esta ley tiene por objeto desarrollar los principios rectores garantes de los derechos de la persona migrante y su familia; por medio del diseño, formulación, evaluación y monitoreo de políticas públicas integrales de protección y desarrollo, mediante la coordinación interinstitucional e intersectorial del Estado y la sociedad civil, en los procesos de desarrollo nacional.

Art. 2.- La presente ley se regirá por los siguientes principios:

- a) **Respeto de los Derechos Humanos:** El respeto a los derechos humanos de la persona migrante, independientemente de su condición migratoria, constituye una prioridad.
- b) **No discriminación:** Los beneficios establecidos en esta ley serán brindados a las personas migrantes y su familia, sin distinción de raza, etnia, género, edad, creencias, religión, pertenencia a determinado grupo social u opinión política, o cualquier otra condición.
- c) **Protección extraterritorial:** El Estado tiene la obligación de proteger los derechos humanos de sus nacionales en el extranjero, independientemente de su condición migratoria.
- d) **Protección especial a grupos vulnerables:** Se brindará protección especial a grupos vulnerables, tales como la niñez y adolescencia, la mujer, el adulto mayor, personas con discapacidad y otras personas migrantes en situación vulnerable calificadas dentro de la ley.
- e) **Interés superior de la niñez y adolescencia:** Se prestará primordial atención a la niñez y adolescencia, promoviendo acciones que coadyuven a su desarrollo físico, psicológico, moral y social, para lograr el pleno y armonioso desenvolvimiento de su personalidad y el efectivo cumplimiento y garantía de sus derechos.
- f) **Codesarrollo:** Implica una manera positiva de vincular la migración con el desarrollo, reconociendo a los migrantes como agentes para el mismo, en el cual existe

3

responsabilidad del país de origen en la formulación de políticas; y en la búsqueda de acuerdos con los países de destino.

Art. 3.- **Ámbito de aplicación de la Ley:**

Esta Ley será aplicable a la persona migrante y su familia.

Art. 4.- **Para efectos de la presente ley se entenderá por:**

a) Retornado: La persona que voluntariamente o en cumplimiento de una decisión administrativa o judicial de un tercer Estado, regresa a su país de origen. Dentro de esta definición se entenderá incluido el deportado.

b) Familia: El grupo social permanente constituido por el matrimonio, la unión no matrimonial o el parentesco, hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

c) Migrante: Persona que sale de su territorio nacional y establece su domicilio de manera permanente o temporal en otro país, indistintamente del estatus migratorio que ostente; o que con el mismo propósito, transita por un territorio para arribar a un tercer estado.

d) Reinserción: Proceso por el cual una persona que regresa al país, se incorpora plenamente al desarrollo nacional.

Art. 5.- Las disposiciones de la presente ley deberán entenderse dirigidas a los géneros femenino y masculino, sin distinción discriminatoria entre géneros.

TÍTULO II ESTRUCTURA ORGÁNICA

CAPÍTULO I

CONSEJO NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DESARROLLO DE LA PERSONA MIGRANTE Y SU FAMILIA.

Art. 6.- Créase el Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia, como un 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.

El Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia, se denominará "CONMIGRANTES", o simplemente "el Consejo".

Art. 7.- Para efectos presupuestarios, se podrá adscribir a institución competente en cada país.

Art. 8.- El Consejo tendrá personería jurídica y plena capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones y contará con patrimonio propio.

Art. 9.- El Consejo tendrá su domicilio y oficinas centrales en donde sea determinado por cada Parlamento.

CAPÍTULO II ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES DEL CONSEJO

Art. 10.- Son atribuciones y obligaciones del Consejo:

- a) Elaborar, proponer, canalizar y verificar el cumplimiento de las políticas integrales de protección y desarrollo para la persona migrante y su familia radicada en territorio nacional.
- b) Elaborar, proponer, canalizar y verificar el cumplimiento de las políticas integrales sobre migración y desarrollo.
- c) Elaborar, proponer, canalizar y verificar la implementación del Plan Estratégico y demás componentes de las políticas integrales de protección de la persona migrante.
- d) Elaborar, proponer, canalizar y verificar la implementación del Plan Estratégico y demás componentes de las políticas integrales, sobre migración y desarrollo.
- e) Emitir opinión sobre anteproyectos de ley que fortalezcan el marco jurídico nacional de protección de la persona migrante y su familia.
- f) Emitir opinión sobre anteproyectos de ley que fortalezcan el marco jurídico nacional sobre migración y desarrollo.

- g) Emitir opinión sobre la suscripción o ratificación de declaraciones, convenios u otros instrumentos internacionales que se relacionen con el objeto de esta ley.
- h) Coordinar acciones con las asociaciones y fundaciones sin fines de lucro y organismos internacionales, con el objetivo de gestionar recursos, procurando asegurar su auto sostenibilidad.
- i) Elaborar y aprobar los reglamentos internos necesarios para su funcionamiento.
- j) Crear las unidades técnicas necesarias para la atención de la persona migrante y su familia dentro del territorio nacional; y cuando se estime pertinente, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, lo podrá hacer en el exterior.
- k) Contratar al personal para el funcionamiento del Consejo.
- l) Coordinar esfuerzos y actividades, que beneficien a las personas migrantes, con los consulados de la República y con instituciones públicas y privadas, dentro y fuera del país.
- m) Deberá crear mecanismos de consulta directa y virtual con los migrantes a efecto de atender y canalizar sus propuestas.
- n) Deberá rendir informe anual de trabajo a la Asamblea Legislativa ó Congreso Nacional cada año.
- o) Las demás atribuciones que le faculte la Ley.

CAPÍTULO III DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA

Art. 11.- Los fines, atribuciones y obligaciones que esta Ley señala al Consejo serán ejercidas por:

- a) El Pleno del Consejo.
- b) La Secretaría Ejecutiva.
- c) Las Unidades Técnicas.

Art. 12.- El Pleno del Consejo estará integrado por la persona titular o un representante delegado de las siguientes instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales:

Representantes gubernamentales: (*mutatis mutandi*)

- a) Ministerio de Relaciones Exteriores
- b) Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
- c) Ministerio de Salud.
- d) Ministerio de Educación.
- e) Ministerio de Economía.
- f) Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- g) Ministerio de Turismo.
- h) Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.
- i) Las Municipalidades.
- j) Procuraduría General de la República.
- k) Registro Nacional de Personas Naturales.
- l) Ministerio de familia o equivalente.

Representantes no gubernamentales:

- m) Tres representantes de las asociaciones de migrantes radicados en el exterior.
- n) Un representante de las organizaciones no gubernamentales debidamente inscritas en el país, interesadas y relacionadas con la materia.
- o) Un representante de las universidades privadas.
- p) Un representante de la Universidad estatal (nacional).
- q) Un representante de las asociaciones de la empresa privada.

CAPÍTULO IV DE LAS UNIDADES TÉCNICAS

Art. 13.- El Consejo podrá contar con Unidades Técnicas para asistir en la ejecución de los servicios de atención a los migrantes que se requieran, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

La estructura, competencias y demás funciones de estas Unidades Técnicas serán establecidas en el Reglamento Interno del Consejo.

TÍTULO III
PLAN ESTRATÉGICO PARA LA PROTECCIÓN Y DESARROLLO DE LA PERSONA
MIGRANTE Y SU FAMILIA

CAPÍTULO I
DEFINICIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO

Art. 14. El Plan Estratégico para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia, tendrá un enfoque de derechos humanos contenidos en la Constitución de la República y los tratados vigentes, con el objeto de aplicar las políticas públicas que garanticen, promuevan y restituyan los derechos de los Migrantes y su familia, por medio de la ejecución de los Programas de Asistencia y Protección Humanitaria; y de Migración y Desarrollo, sin perjuicio de los demás planes y programas que determine el Consejo en la política respectiva.

CAPÍTULO II
DEL PROGRAMA DE ASISTENCIA Y PROTECCIÓN HUMANITARIA.

Art. 15.- Se establece el Programa de Asistencia y Protección Humanitaria el cual deberá garantizar la vigencia plena de los derechos humanos, en situaciones que afectan la dignidad, la vida, la libertad, la integridad física, psicológica y moral de las personas migrantes y sus familias.

El programa atenderá los servicios de asistencia y repatriación a las personas en situaciones extremas tales como: accidentes, enfermedades terminales o fallecimiento; facilitará la búsqueda de personas desaparecidas; asistirá a las víctimas o sobrevivientes de trata de personas y su familia; dará asistencia a las personas retornadas; a las personas privadas de libertad en el extranjero; a las víctimas de abuso y explotación sexual; asistencia médica, psicológica, psiquiátrica y de rehabilitación. Se harán esfuerzos por facilitar mecanismos de reunificación familiar y demás que el Consejo estime necesarios.

Art. 16.- Créase el Proyecto de Consulta y Asistencia Legal, Educación y Servicios de Salud para la Persona Migrante y su Familia.

Art. 17.- Créase un fondo especial para pagar los costos de retorno de heridos y repatriación de nacionales fallecidos en el exterior, el cual se denominará Fondo Especial de Repatriación de Fallecidos y Heridos.

La asignación de recursos financieros del fondo será de carácter suplementario, este apoyo estará dirigido a personas de escasos recursos.

La cuantía del fondo deberá ser determinada por el Consejo e incorporada en su presupuesto.

Art. 18.- Créase el proyecto denominado "Campaña de Concientización sobre los Riesgos de Migrar de Manera Indocumentada". Esta campaña tendrá como objetivo alertar a la población nacional sobre los riesgos de la migración indocumentada que conlleva un alto costo humano y genera desintegración familiar.

Esta campaña será ejecutada a través de diferentes medios de comunicación y actividades a nivel nacional.

CAPÍTULO III

DEL PROGRAMA MIGRACIÓN Y DESARROLLO.

Art. 19.- Se establece un Programa Sobre Migración y Desarrollo, el cual buscará la integración y cooperación productiva, económica, social y cultural; así como, deberá garantizar la vigencia plena de los derechos económicos, sociales y culturales de la persona migrante y su familia, por medio de la implementación de proyectos productivos de cooperación técnica y desarrollo económico; de retorno a casa, de identidad cultural y demás que el Consejo estime necesarios.

Art. 20.- El Proyecto de Cooperación Productiva y Cooperación Técnica tiene como objetivos establecer acciones encaminadas a facilitar la reinserción laboral y empresarial de las personas migrantes que regresan al país; promoviendo iniciativas de instalación de pequeña y mediana empresa e inversión de capitales en el territorio nacional, incluyendo la construcción de alianzas estratégicas entre población migrante y productores nacionales.

Asimismo, promoverá en el sistema financiero nacional y otros intermediarios financieros la reducción de los costos de envío de las remesas desde el exterior hacia el territorio nacional.

Art. 21.- Créase el Proyecto de Transferencia de Tecnología y de Conocimientos Científicos, Técnicos y Culturales. El Proyecto se efectuará con el fin de que las personas migrantes nacionales puedan contribuir a fomentar la innovación y a desencadenar procesos de aprendizaje.

Art. 22.- El Consejo creará una "Bolsa de Empleo" con el fin de facilitar la reinserción laboral del retornado, considerando sus habilidades y destrezas.

Art. 23.- Créase el Proyecto de Atracción de Inversiones para los nacionales en el Exterior. El Consejo creará estrategias de promoción de inversiones a través de incentivos para las pequeñas y medianas empresas.

El Proyecto de Incentivos para la Creación de Pequeñas y Medianas Empresas, proporcionará asesoramiento, apoyo técnico y fomentará el vínculo entre las remesas y la financiación de créditos para actividades empresariales, por medio del establecimiento de mecanismos de cooperación con instituciones del sistema financiero.

Art. 24.- Los migrantes beneficiarios podrán, por una sola vez, ingresar al país sus pertenencias y menaje de casa, incluido su vehículo cuyo valor C.I.F. no sobrepase el monto que establezca cada Parlamento, libre de derechos arancelarios. Podrán además, introducir al territorio nacional sus herramientas de trabajo y demás bienes propios para el ejercicio de su profesión u oficio, libres de derechos arancelarios. Se consideraran herramientas de trabajo, la maquinaria, automotores de tracción y demás equipos utilizados por el migrante para el montaje y operación de talleres, plantas manufactureras y empresas productivas.

Art. 25.- Para que la persona migrante nacional acceda a los beneficios del presente Capítulo, deberá comprobar mediante una constancia de las autoridades respectivas, su condición de retornado.

Sin perjuicio de lo anterior, no gozarán de los beneficios establecidos en este Capítulo:

- a) Los funcionarios y demás miembros del personal administrativo y técnico, que desempeñan cargos en el Servicio Exterior. Esta disposición se hará extensiva al núcleo familiar del funcionario y del personal de la Misión Diplomática u Oficina Consular acreditados en el exterior.
- b) Los delegados y enviados especiales, que desempeñen por encargo de alguna dependencia del Gobierno, una Misión fuera del territorio de la República.
- c) Las personas que en el extranjero participen en programas de desarrollo o de cooperación, en virtud de acuerdos o convenios internacionales.
- d) Las personas que residen en el país y que tengan inversiones en el extranjero.
- e) Los condenados por delito cometido en algún país de tránsito o de destino, siempre que la acción u omisión constituya delito en ese país, con excepción de los condenados por delitos migratorios.

Art. 26.- Todos los contenidos y alcances de los programas y proyectos del Plan Estratégico, deberán ser regulados por medio del Reglamento Interno elaborado por el Consejo.

**TÍTULO IV
CAPÍTULO ÚNICO
RÉGIMEN ECONÓMICO Y FINANCIERO**

Art. 27.- El patrimonio del Consejo estará constituido por:

- a) Los fondos presupuestarios que le sean asignados.
- b) Los recursos financieros o en especie que provengan de fideicomisos, donaciones u otros, conferidos o constituidos por personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras.
- c) Los bienes muebles, inmuebles y valores adquiridos con fondos asignados al Consejo desde su creación.
- d) Cualquier otro ingreso o adquisición que incremente su patrimonio.

Art. 28.- El Consejo elaborará el proyecto anual de ingresos y egresos.

Art. 29.- El proceso de conformación de los miembros del Pleno se iniciará conforme lo establezca cada Parlamento.

Dado en la Ciudad de San Salvador, el veintiséis de noviembre del año dos mil doce.



XIII

Reunión Extraordinaria del Foro de Presidentes
y Presidentas de Poderes Legislativos de
Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL)

San Salvador, 23 y 24 de agosto de 2012

RESOLUCIÓN EN OCASIÓN DE LA INCORPORACION DE MEXICO AL FOPREL

La XIII Reunión Extraordinaria del Foro de Presidentes y Presidentas de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL), celebrada en San Salvador, República de El Salvador, el 24 de Agosto del 2012.

CONSIDERANDO

Que con fecha 12 de marzo del presente año, el Senado de la República Mexicana solicitó, formalmente, su ingreso a este FORO, como Miembro Pleno Permanente;

Que este Foro, conforme a sus principios y objetivos, considera sumamente importante y se congratula por la decisión de México a integrarse a este espacio de integración parlamentaria regional, con quien le unen lazos históricos, sociales y políticos.

Que el orden de ingreso de los países del FOPREL actualmente es: Honduras, Panamá, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala y Belice.

Que en el Arto. 5 del Acta Constitutiva de este FORO establece que cada nuevo miembro será agregado a la lista, en el puesto inmediato anterior al del país que este ejerciendo la Presidencia Pro-Tempore, al momento de su ingreso;

RESUELVE

Primero: Saludar la voluntad del Senado Mexicano, de ingresar al Foro de Presidentes y Presidentas de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL), como miembro pleno.

Segundo: Aprobar, formalmente, la solicitud de ingreso referida, contribuyendo esta acción al desarrollo y consolidación del proceso de armonización legislativa e integración regional.

Tercero: Aprobar la reforma al Arto. 5 del Acta Constitutiva del FOPREL, con la siguiente redacción: *“La Presidencia se ejercerá en el orden siguiente: Honduras, Panamá, México, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala y Belice”*.



XIII

Reunión Extraordinaria del Foro de Presidentes
y Presidentas de Poderes Legislativos de
Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL)

FOPREL



San Salvador, 23 y 24 de agosto de 2012

En fe de lo cual firmamos esta resolución en la ciudad de San Salvador, República de El Salvador, el 24 de Agosto del año dos mil doce.

DIP. SIGFRIDO REYES
PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA
DE EL SALVADOR Y DEL FOPREL

DIP. GUDY RIVERA ESTRADA
PRESIDENTE DEL CONGRESO DE LA
REPUBLICA DE GUATEMALA

DIP. VICTOR GRANADOS CALVO
PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA
DE COSTA RICA

DIP. MARVIN PONCE
VICEPRESIDENTE DEL CONGRESO NACIONAL
DE HONDURAS

DIP. RENE NUÑEZ TELLEZ
PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL
DE NICARAGUA

DIP. ABRAHAM MARTINEZ
VICEPRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL
DE PANAMA



XIII

Reunión Extraordinaria del Foro de Presidentes
y Presidentas de Poderes Legislativos de
Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL)

FOPREL



San Salvador, 23 y 24 de agosto de 2012

DIP. MICHAEL PEYREFITTE
PRESIDENTE DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES
DE BELICE

MIEMBROS OBSERVADORES:

HONORABLE DOCTOR WANG JIN-PYNG
PRESIDENTE DEL YUAN LEGISLATIVO
REPUBLICA DE CHINA TAIWAN

DIP. ELIAS CASTILLO
PRESIDENTE DEL PARLATINO



XIV

Reunión Extraordinaria del Foro de Presidentes
y Presidentas de Poderes Legislativos de
Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL)



Managua, 28 de Junio del 201

RESOLUCION SOBRE "LA REFORMA MIGRATORIA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA" FOPREL-RE-XIV-05-28062013

La XIV Reunión Extraordinaria del Foro de Presidentes y Presidentas de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL), celebrada en Managua, República de Nicaragua, el 28 de junio del 2013.

CONSIDERANDO

I

Que el Presidente Pro-tempore de FOPREL, Ingeniero René Núñez Téllez y Parlamentarios Miembros, firmaron el día 18 de abril del 2013, en la Ciudad de México, D.F., el "Pronunciamento Regional sobre la Reforma Migratoria de los Estados Unidos de América".

II

Que los firmantes se comprometieron a trabajar, desde sus congresos, para dar una mejor calidad de vida a sus connacionales, y legislar a favor de un desarrollo sostenido para evitar que más personas decidan emigrar.

III

Que desde hace varios años, se ha planteado, por parte de los sectores políticos estadounidenses y las organizaciones de migrantes, la necesidad de discutir y aprobar una reforma integral migratoria, que garantice a todos los migrantes radicados en Los Estados Unidos de América, un status legal permanente, lo que ha cobrado mayor connotación a partir de la iniciativa planteada por el Excelentísimo Presidente Barack Obama.

RESUELVE

I

Respaldar el "Pronunciamento Regional sobre la Reforma Migratoria de los Estados Unidos de América", firmado el día 18 de abril de 2013 en la Ciudad de México D. F.; por el Presidente Pro-Tempore de FOPREL Ing. René Núñez Téllez y otros Parlamentarios miembros.

II

Saludar la decisión del Senado de los Estados Unidos de América de aprobar en esa Cámara la Reforma Migratoria que ha estado estudiando, en aquellos aspectos que benefician a nuestros migrantes y la protección de sus Derechos Humanos.

III

Confiar en que el Congreso de los Estados Unidos de América promoverá la protección de los Derechos Humanos de nuestros connacionales que habitan en ese país, y que efectivamente sean beneficiados con la Reforma Migratoria.

En fe de lo cual firmamos esta resolución en la ciudad de Managua, República de Nicaragua, el veintiocho de junio del año dos mil trece.



XIV

Reunión Extraordinaria del Foro de Presidentes
y Presidentas de Poderes Legislativos de
Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL)

FOPREL



Diputado René Núñez Téllez
Presidente de la Asamblea Nacional de la República
de Nicaragua y del FOPREL

Diputado Francisco Arroyo Vleyra
Presidente de la Cámara de Diputados de los
Estados Unidos Mexicanos

Diputado Luis Fernando Mendoza
Presidente de la Asamblea Legislativa de la
República de Costa Rica

Diputado Michael Peyrefitte
Presidente de la Cámara de Representantes de
Belize

Senador José Rosas Alvarado Torres
Vicepresidente del Senado de los
Estados Unidos Mexicanos

Diputado Abraham Martínez
Vicepresidente de la Asamblea Nacional de la
República de Panamá

Diputado Sifraido Reyes
Presidente de la Asamblea Legislativa
de El Salvador

Licenciado Marco Tulio Coronado Silva
Representante del Presidente del Congreso de la
República de Guatemala

Diputado Orlando Burgos
Primer-Vicepresidente alterno
Congreso de Honduras



**REUNIÓN DE LA COMISIÓN INTERPARLAMENTARIA DE
PROBIDAD Y TRANSPARENCIA DEL FORO DE PRESIDENTES Y
PRESIDENTAS DE PODERES LEGISLATIVOS DE
CENTROAMÉRICA Y DE LA CUENCA DEL CARIBE (FOPREL)**

CONSTITUCIÓN DE LA COMISIÓN

La Reunión de la Comisión Interparlamentaria de Probidad y Transparencia del FOPREL, celebrada en México, el día ocho de agosto del año dos mil doce.

CONSIDERANDO:

Que el FOPREL constituye una instancia que tiene como uno de sus objetivos la armonización legislativa, así como el establecimiento de los mecanismos para su aplicación en los países miembros, atribuyendo vital importancia al establecimiento de relaciones de amistad y cooperación con otras instancias parlamentarias y organismos que persiguen similares objetivos.

Que en la V Reunión celebrada en noviembre de 1997 en Ciudad de Guatemala, se establecieron Comisiones Interparlamentarias con la finalidad de desarrollar temas de interés para la región, y que debían tratar cada uno de los Presidentes de los parlamentos miembros del FOPREL.

Que a la Asamblea Legislativa de Costa Rica le correspondió asumir el tema de la Lucha contra la Corrupción y la Narcoactividad, a través de la Comisión Interparlamentaria sobre la Narcoactividad y la Corrupción – CICONA –.

Que al concluir su trabajo la Comisión Interparlamentaria referida, logró presentar la “Memoria de la Primera Cumbre Regional Contra la Narcoactividad y la Corrupción”, un tratado sobre Narcoactividad y la publicación sobre ante-proyectos de códigos marco en la Ética Empresarial, Ética Parlamentaria y Ética en la Función Pública.



Que la Cámara de Diputados de la República Dominicana asumió en su momento a través de la Comisión Interparlamentaria Especial el tema de Probidad y Transparencia, tema que fue discutido, analizado y desarrollado con gran suceso.

Que con fecha 09 de Marzo de dos mil doce, mediante carta enviada por el Senador Ricardo García Cervantes, Vice – Presidente de la Cámara del Senado de México, se solicitó formalmente la Creación de la Comisión Interparlamentaria de Probidad y Transparencia, que tendrá su Secretariado con sede en México.

Que la integración es una de las áreas cruciales para el desarrollo, no únicamente en términos económicos, sino sociales y políticos; y que en la región de México, Centroamérica y el Caribe, compartimos un espacio regional común, aunado a procesos históricos y políticos similares, ideales y visiones, pero también retos y desafíos de los cuales debemos salir adelante.

Que es necesario consensuar aportes, desde el enfoque parlamentario, que enriquezca la discusión regional para la búsqueda de leyes que induzcan al manejo eficiente y transparente de los recursos de los Estados miembros, y a combatir prácticas de corrupción en el ámbito público y privado.

Que el artículo 9 del Acta Constitutiva y para el logro de sus objetivos el FOPREL tiene la potestad de crear las Comisiones Interparlamentarias que considere necesarias.

RESUELVE:

PRIMERO: Crear la Comisión Interparlamentaria de Probidad y Transparencia, con sede en México.

SEGUNDO: Iniciar las actividades de esta Comisión Interparlamentaria de Probidad y Transparencia teniendo como metas, avanzar en la armonización y la homologación de la legislación regional en materia de fiscalización, probidad, transparencia y la correcta utilización de los bienes de los Estados cuyos Parlamentos son miembros del FOPREL.



TERCERO: Considerar en la agenda de trabajo de esta Comisión Interparlamentaria los insumos de trabajo realizados por la CICONA en especial para su análisis, estudio y actualización de los Códigos de Ética Empresarial, Ética Parlamentaria y Ética en la Función Pública, y los insumos desarrollados en la agenda de trabajo de la Comisión Interparlamentaria Especial de Probidad y Transparencia de la Cámara de Diputados de la República Dominicana.

CUARTO: Coordinar con otras Comisiones Interparlamentarias del FOPREL, la correcta implementación de la armonización legislativa sobre el tema de transparencia y probidad, desde la seguridad ciudadana, correcta administración de justicia, reducción de los niveles de corrupción y de la pobreza extrema que padecen nuestros pueblos.

QUINTO: Armonizar leyes que provean a las Contraloría Generales de los Estados Miembros, los presupuestos, instrumentos y herramientas necesarias para la consecución de su función, logrando el eficiente resultado de su trabajo.

SEXTO: Hacer el esfuerzo e incidir en conjunto, para que en cada uno de los poderes legislativos se fortalezca y garantice que los fondos del Estado en tema de donaciones, prestamos y recursos internos sean administrados en forma transparente, eficaz y eficientemente, con la presentación de sus informes periódicos.

SÉPTIMO: Para los fines propios de esta comisión se aprueba los siguientes temas de armonización legislativa.

1. xxxxxx
2. xxxxxx
3. xxxxxx

OCTAVO: Para iniciar el desarrollo y ejecución de la agenda se convoca a la II Reunión en un plazo no mayor de 60 días.



NOVENO: Solicitar el respaldo de esta resolución a los presidentes y presidentas que integran el FOPREL, en el marco de la XIII Reunión Extraordinaria a celebrarse en San Salvador, el día veinticuatro de agosto de dos mil doce.

En fe de lo cuál suscribimos le presente resolución en la ciudad de México, D.F., República de México, el ocho de agosto del año dos mil doce.

Senador Ricardo García Cervantes
México
Presidente de la Comisión

Diputado Guillermo Mata Benett
El Salvador

Diputado Amílcar de Jesús Pop Ac
Guatemala

Diputada María Eugenia Venegas
Costa Rica

Diputado Pablo Ortíz
Nicaragua

Diputado Edmond Castro
Belice



Testigos de Honor

Diputado Sigfrido Reyes
Presidente Pro Tempore del FOPREL
El Salvador

Diputado César García Aguilera
El Salvador

Senadora María Serrano
México

Senador Juan Bueno Torio
México

Senadora Yeidckol Polesvky
México

Diputada Silvia Puppo
México

Diputado José Luis Velázco Lino
México

RESOLUCIÓN SOBRE LA DESAPARICIÓN DE LOS 43 ESTUDIANTES
NORMALISTAS EN LA CIUDAD DE IGUALA, ESTADO DE GUERRERO, ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS

CONSIDERANDO:

I

Que hemos sido informados por los medios de comunicación hablados y escritos, sobre la desaparición de 43 jóvenes estudiantes NORMALISTAS en la ciudad de Iguala, Estado de Guerrero, Estados Unidos Mexicanos, el pasado 26 de septiembre de 2014;

II

Que Su Santidad Francisco ha calificado este hecho, como un lamentable caso que ha conmovido a todo el país y al mundo entero;

III

Que la Comisión Interparlamentaria de Turismo, Juventud y Deporte del Foro de Presidentes y Presidentas de los Poderes Legislativos de Centroamérica, la Cuenca del Caribe y México (FOPREL), dentro de los principios que lo rigen, entre otros, están: el fortalecimiento del Estado de Derecho y la defensa de los Derechos Humanos, específicamente el derecho fundamental del respeto a la vida;

RESUELVE:

I

Condenar públicamente, la desaparición cometida el día 26 de septiembre de 2014 contra 43 jóvenes estudiantes NORMALISTAS en la ciudad de Iguala, Estado de Guerrero, Estados Unidos Mexicanos;

II

Exigir a las autoridades de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo Parlamento es miembro ante FOPREL, el esclarecimiento de dichas desapariciones y el castigo de quienes resulten responsables;

III

Instar a nuestros Poderes Legislativos pronunciarse condenando este hecho abominable.

IV

Solidarizarnos con el dolor de las familias de los estudiantes desaparecidos.

V

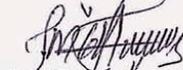
Enviar copia de esta resolución a todos organismos internacionales defensores de los Derechos Humanos.

En fe de lo acordado, suscribimos la presente resolución en la ciudad de Panamá, República de Panamá, a los catorce días del mes de noviembre del año dos mil catorce, en ejemplar original, para su correspondiente archivo en la Secretaría Permanente.



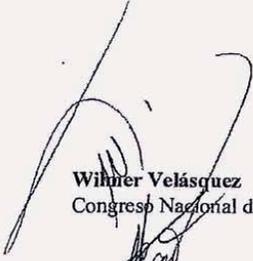
Edmond Castro

Cámara de Representantes de la República de Belice



Iris Guerra

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador



Wilner Velásquez
Congreso Nacional de República de Honduras

Evertz Carcamo
Asamblea Nacional de la República de Nicaragua

Avelino Esquivel
Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica



Juan Miguel Ríos
Asamblea Nacional de la República de Panamá

Juan Moya
Asamblea Nacional de la República de Panamá

Alexis Jiménez
Presidente de la Comisión Interparlamentaria de FOPREL de Juventud, Turismo y Deportes
Cámara de Diputados de la República Dominicana

COMISIÓN INTERPARLAMENTARIA DE TURISMO, JUVENTUD Y DEPORTE DE FOPREL



XIV

Reunión Extraordinaria del Foro de Presidentes
y Presidentas de Poderes Legislativos de
Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL)

Managua, 28 de Junio del 2013

RESOLUCIÓN DE CONSTITUCIÓN DE LA COMISIÓN INTERPARLAMENTARIA DE DERECHOS HUMANOS FOPREL-RE-XIV-01-28062013

La XIV Reunión Extraordinaria del Foro de Presidentes y Presidentas de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL), celebrada en Managua, República de Nicaragua, el 28 de junio del 2013.

CONSIDERANDO

I

Que el FOPREL constituye una instancia que tiene como uno de sus objetivos la armonización legislativa, así como el establecimiento de los mecanismos para su aplicación en los países miembros, atribuyendo vital importancia al establecimiento de relaciones de amistad y cooperación con otras instancias parlamentarias y organismos que persiguen similares objetivos.

II

Que en la V Reunión celebrada en noviembre de 1997 en Ciudad de Guatemala, se establecieron Comisiones Interparlamentarias con la finalidad de desarrollar temas de interés para la región, y que debían tratar cada uno de los presidentes de los parlamentos miembros del FOPREL.

III

Que con fecha 26 de junio de dos mil trece, mediante carta enviada por el Diputado Francisco Arroyo Vieyra, Presidente de la Cámara de Diputados de la República de México, se solicitó formalmente la Creación de la Comisión Interparlamentaria de Derechos Humanos, con sede en la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.

IV

Que la integración es una de las áreas cruciales para el desarrollo, no únicamente en términos económicos, sino sociales y políticos; y que en la región de México, Centroamérica y el Caribe, compartimos un espacio regional común, aunado a procesos históricos y políticos similares, ideales y visiones, pero también retos y desafíos de los cuales debemos salir adelante.

V

Que es necesario consensuar aportes, desde el enfoque parlamentario, que enriquezca la discusión regional, la implementación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que induzcan al manejo eficiente y transparente de los recursos de los Estados miembros.

VI

Que el artículo 9 del acta constitutiva y para el logro de sus objetivos el FOPREL tiene la potestad de crear las Comisiones Interparlamentarias que considere necesarias.

RESUELVE

PRIMERO: Crear la Comisión Interparlamentaria de Derechos Humanos con sede en la Cámara de Diputados del Congreso de Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO: Iniciar las actividades de esta Comisión Interparlamentaria de Derechos Humanos teniendo como metas, avanzar en la armonización de la legislación regional en materia de Derechos Humanos de los Estados cuyos Parlamentos son miembros del FOPREL.

TERCERO: Coordinar con otras Comisiones Interparlamentarias del FOPREL, la correcta implementación de la armonización legislativa sobre el tema de Derechos Humanos.

CUARTO: Para iniciar su instalación, desarrollo y ejecución de la agenda de trabajo, se convocará en ciudad de México D. F., a la I Reunión de dicha Comisión, en un plazo no mayor de 60 días.

En fe de lo cual firmamos esta resolución en la ciudad de Managua, República de Nicaragua, el veintiocho de junio del año dos mil trece.



XIV

Reunión Extraordinaria del Foro de Presidentes
y Presidentas de Poderes Legislativos de
Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL)

FOPREL



Diputado René Núñez Téllez
Presidente de la Asamblea Nacional de la República
de Nicaragua y del FOPREL

Diputado Francisco Arroyo Vieyra
Presidente de la Cámara de Diputados de los
Estados Unidos Mexicanos

Diputado Luis Fernando Mendoza
Presidente de la Asamblea Legislativa de la
República de Costa Rica

Diputado Michael Peyrefitte
Presidente de la Cámara de Representantes de
Belize

Senador José Rosas Aspuro Torres
Vicepresidente del Senado de los
Estados Unidos Mexicanos

Diputado Abraham Martínez
Vicepresidente de la Asamblea Nacional de la
República de Panamá

Diputado Sigfrido Reyes
Presidente de la Asamblea Legislativa
de El Salvador

Licenciado Marco Tulio Coronado Silva
Representante del Presidente del Congreso de la
República de Guatemala

Diputado Orlando Burgos
Primer-Vicepresidente alterno
Congreso de Honduras