


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 delincencial 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 forzados, 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 Tabora, 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 fiestas, 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%)	2869 (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.ctt/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 prevalece 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 delincencial 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)eas, 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)ecas, 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.