

### III. ANTECEDENTES

**16.** En la actualidad, son cada vez mayores los flujos migratorios de NNACM alrededor del mundo huyendo de conflictos bélicos, violencia social, grupos delincuenciales, pobreza, o en busca de un lugar de residencia que les permita tener una mejor expectativa de vida. Latinoamérica, y en especial Centroamérica, no se ha visto ajena a tal situación, sobre todo los países del Triángulo Norte de América Central (Guatemala, El Salvador y Honduras) cuya niñez en los últimos diez años ha generado flujos migratorios importantes hacia el norte del continente, a fin de tener una oportunidad en su desarrollo y vida.

**17.** Según información consultada del ACNUR, “Las causas de salida de las niñas, niños y adolescentes son objetivas y estructurales, y en ellas se pueden identificar tres principales: 1) por el contexto de violencia, criminalidad e inseguridad ciudadana prevaleciente en la zona; 2) por razones económicas, derivadas de las desigualdad social y precariedad económica; y 3) por los movimientos encaminados a la reunificación familiar [...]. Es así que el 48.6% de los niños, niñas y adolescentes han salido de sus países por una situación de violencia, 22.2% por reunificación familiar y 29.2% por motivos económicos. Las formas de violencia que experimentan los NNA en sus países son: 1) la violencia vivida en el ámbito privado, que correspondería al hogar o grupo doméstico, y 2) la violencia vivida en el ámbito público, exaltada en la colonia, barrio o departamento”<sup>13</sup>

**18.** La casa Nicolás en Monterrey, Nuevo León, publicó un informe en el 2015 acerca de las desigualdades económicas que padece la región del TNAC, la pobreza que viven sus habitantes y el índice de desarrollo humano. En específico, el Salvador, Guatemala y Honduras son colocados en los lugares 115, 125 y 129 en cuanto a los índices mundiales de bienestar (de un total de 160 países), donde se identifica el grado o la carencia de desarrollo, así como la calidad de vida de sus habitantes.

<sup>13</sup> ACNUR, “Arrancados de raíz”, Informe, agosto, 2014, pp. 38 y 43.

**19.** En el documento mencionado se utiliza otro concepto de medición: “Otro de los indicadores para medir la desigualdad, pero enfocada en la distribución de ingresos, es el Coeficiente Gini, donde los países centroamericanos se encuentran entre los 40 países más desiguales en el mundo. De un total de 144 países valorados, Honduras ocupa el lugar 9, Guatemala el 11 y El Salvador el 29”.<sup>14</sup> En dicho informe se hace hincapié en las diversas catástrofes naturales que han azotado la región en los últimos 30 años, con terremotos en El Salvador, en el año 2001, el huracán Mitch en 1998, o el huracán Thomas en 2010. La problemática que vive la región es resultado de situaciones históricas locales y globales que han afectado a su población de manera integral, generando condiciones de vida y contextos de violencia que favorecen y motivan la movilidad humana.

**20.** De acuerdo con lo señalado por UNICEF “En el continente americano los migrantes de cero a 19 años representan 23% del total de la población migrante internacional de esa región; los migrantes entre 15 y 19 años de edad representan 39% de la población migrante internacional menor de 20 años de la zona, mientras que el grupo de cero a 4 años representa 13 por ciento”.<sup>15</sup>

**21.** En el año 2013, el INM aseguró a 9,630 niñas, niños y adolescentes.<sup>16</sup> Según los registros de la UPM de la SEGOB, en el año 2014 el INM aseguró a 9,090 adolescentes de edades entre 12 a 17 años; en el 2015, 17,911 y de enero a julio de 2016, 8,370, todos NNACMNA; en tanto que respecto a niñas y niños de cero a 12 años, dicho Instituto detuvo en el 2014 a 1,853; en el 2015 a 2,457 y de enero a julio de 2016, 956.<sup>17</sup> Por tanto, en el año 2014 fueron detenidos 10,943 NNACMNA; en 2015, 20,368 y hasta julio de 2016, 9,326.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Ríos Infante, Victoria *et al.*, “Migración Centroamericana en la Zona Metropolitana de Monterrey”, Casa Nicolás, Centro de política comparada y estudios internacionales de la Universidad de Monterrey, Centro de Derechos Humanos y Facultad Libre de Derecho de Monterrey, Cuarto informe, 2015, p. 9.

<sup>15</sup> UNICEF, “La Travesía. Migración e Infancia”, noviembre de 2011, p. 8.

<sup>16</sup> En el reporte de la UPM de la SEGOB de ese año no se especifica la calidad de acompañamiento de los NNACM, ni sus edades o sexo.

<sup>17</sup> Unidad de Política Migratoria, Boletines Mensuales de Estadísticas Migratorias, 2013, p. 137; 2014, p. 140; 2015, p. 140, y 2016, p. 113, fecha de consulta: 19 de septiembre de 2016.

<sup>18</sup> En la reunión que el Comisionado del INM sostuvo con la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República el 3 de agosto de 2016, indicó que en el año 2013 fueron atendidos alrededor de 9,000 NNACM, cifra que el año pasado aumentó aproximadamente a 40,000; sin embargo, el propio Instituto reportó que en 2013 fueron detenidos 9,630 y para 2015 fueron 36,174, datos que retomó esta CNDH en el presente informe.

Estadística de NNACMNA detenidos por el INM de 2014 a julio de 2016:

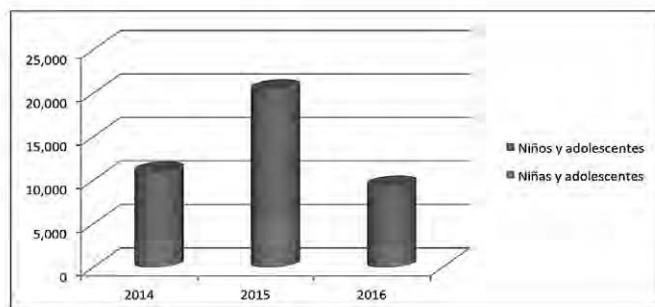
	2014	2015	2016 enero a julio
<b>Adolescentes no acompañados 12 a 17 años</b>	9,090	17,911	8,370
<b>Niñas y niños no acompañados cero a 11 años</b>	1,853	2,457	956
<b>Total</b>	10,943	20,368	9,326

Tabla elaborada por personal de la CNDH de acuerdo a información obtenida de las estadísticas realizadas por la Unidad Política Migratoria.

22. Es de destacarse que de las estadísticas antes referidas se aprecia que los adolescentes representan el 86.23% del total de los NNACMNA detenidos por el INM, mientras que el 13.76% corresponde a niñas y niños.

23. Asimismo, de la información recabada por la UPM, durante el año 2014 las niñas y las adolescentes detenidas por el INM fueron 3,055, y los niños y los adolescentes fueron 7,888; en el 2015 fueron 5,673 las niñas y las adolescentes detenidas y 14,695 niños y adolescentes; por lo que hace de enero a julio de 2016, 2,337 niñas y adolescentes, respecto de los niños y adolescentes 6,989.

Comparativo de detención de NNACMNA por sexo:



Gráfica elaborada por personal de la CNDH de acuerdo a información obtenida de las estadísticas realizadas por la Unidad Política Migratoria.

24. Cabe resaltar, que durante los años de 2014 y 2015 las adolescentes no acompañadas fueron 6,792, mientras que los adolescentes no acompañados consistió en 20,209; lo cual indica que este último grupo de población representó el 74.84% del total de las y los adolescentes detenidos por el INM en ese periodo de tiempo.

25. Este Organismo Nacional cuenta con 650 testimonios de NNACMNA alojados en CAS y en diversas estaciones migratorias del INM, en los que se reflejan las causas por las cuales salieron de sus países de origen. Basta señalar como ejemplo los siguientes tres:<sup>19</sup>

Elvira "N", hondureña, 17 años: *"Salí por necesidad para ayudar a mi mamá."*

Josse "N", hondureño, 16 años: *"Salí de mi país para no caer en las maras ni en el narcotráfico."*

Luis "N", hondureño, 17 años: *"Tuve problemas con las pandillas. Me presenté en las Oficinas de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en Tapachula, Chiapas, y posteriormente fui canalizado al albergue del DIF en el Estado de Chiapas..."*

## A. Contexto (triángulo norte de Centroamérica)

26. El 97.67%, de los NNACMNA que ingresan a México sin un documento que acredite su estancia regular en México provienen de los países del TNAC, tal y como lo señalan las estadísticas que a continuación se desarrollan; por ello, es importante realizar una somera mención al contexto actual en el que viven y en el que se desenvuelven las NNA en esos tres países, la realidad a la que se enfrentan hoy en día y que los obligó a migrar de forma no acompañada, exponiéndose a graves y múltiples riesgos.

### 1. Situación en Guatemala

27. Hablar de Guatemala, uno de nuestros dos países vecinos del sur, es hablar de un contexto muy cercano al nuestro y a la vez muy particular. El origen de su nombre proviene del náhuatl Quauhtlemallan y significa "lu-

<sup>19</sup> Testimonios recabados por personal de la CNDH en las estaciones migratorias del INM en Acayucan, Veracruz, Villahermosa, Tabasco y en el albergue "Temporal para Menores Migrantes Viva México" del DIF Chiapas en Tapachula, los días 23 y 24 de mayo de 2016, respectivamente.

gar de muchos árboles”, y es un territorio de 108,889 kilómetros cuadrados en el cual habitan aproximadamente 16 millones de personas, la mayoría en la zona rural.

**28.** En un Informe de la CmIDH se menciona que: “Según el último censo del año 2002, el 40% de la población se identifica como indígena, porcentaje que de acuerdo a otras fuentes alcanzaría el 60% de la población. Actualmente es una sociedad multiétnica, pluricultural y multilingüe donde conviven los pueblos indígenas maya, xinka y garífuna, y los ladinos. El primero está conformado por comunidades sociolingüísticas diferenciadas. La diversidad cultural de Guatemala se refleja en los 25 idiomas que se hablan en su territorio: español y 24 indígenas”.<sup>20</sup>

**29.** Según el Instituto Nacional de Estadística de Guatemala, en el documento “República de Guatemala: Encuesta Nacional de Condiciones de vida 2014”<sup>21</sup> en el año 2014, el 59.3% de la población se encontraba en pobreza, siendo que la pobreza total aumentó 2.9 puntos porcentuales entre los años 2000 a 2014, pasando de 56.4% en el 2000 a 59.3% en 2014.

**30.** El mismo Instituto en sus proyecciones de población para el año 2014, indicó que ascendía a 15.6 millones de personas, de las cuales los menores de 15 años constituían poco más de la tercera parte de la población.<sup>22</sup>

**31.** Guatemala atravesó entre 1980-1996 por una guerra civil que generó desplazamiento forzado masivo. Derivado de este entorno hostil, existe un excedente de armas por dicha guerra civil, “por lo que se consideró en 2015 el 11vo. país a nivel mundial con mayor número de muertes violentas”.<sup>23</sup> En el informe “¿Hogar dulce hogar? El papel de Honduras, Guatemala y el Salvador en la creciente crisis de refugiado” emitido por Amnistía Internacional en octubre de 2016, en su página 17, indicó que “De las 5,718 personas asesinadas en Guatemala en 2015, aproximadamente una quinta parte eran menores de 19 años [...]”.

<sup>20</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Situación de derechos humanos en Guatemala”, Informe, 31 de diciembre de 2015, p. 23, párr. 28.

<sup>21</sup> Disponible en <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2015/12/11/vjNVdb4lZswOj0ZtuirPicaAXet8LZqZ.pdf>, fecha de consulta: 14 de julio de 2016.

<sup>22</sup> Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, Instituto Nacional de Estadística, 2014, Tomo I. Disponible en <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2016/02/03/bWC7f6t7aSbEI4wmuExoNR0oScpSHKyB.pdf>, fecha de consulta: 29 de junio de 2016.

<sup>23</sup> Observatorio de Desplazamiento Interno, “Nuevas fronteras Humanitarias. Respuesta a la violencia criminal en México y Centroamérica”, Informe. Ginebra, Suiza, 2015, p. 8.

**32.** Muchas de las niñas, niños y adolescentes que migran de Guatemala son indígenas, provienen de las regiones más pobres de ese país y suelen carecer de alimentos y acceso a la atención médica y otros servicios fundamentales. Concretamente de la región norte del país, como son los Departamentos de Huehuetenango y San Marcos, con una representación del 60% de población de origen indígena, principalmente mayas, arriba del 49% de la media nacional de representación de los grupos étnicos.<sup>24</sup>

**33.** Las NNA indígenas sufren regularmente la discriminación y la exclusión social, además, los fenómenos profundamente arraigados de la discriminación contra la mujer y la desigualdad en la relaciones de género propician menos oportunidades de educación y empleo para las niñas y las mujeres guatemaltecas.

**34.** Estos factores combinados de la pobreza, la desigualdad y la discriminación fuerzan a las niñas, niños y a los adolescentes a salir de su país. Ante esta situación muchas niñas, niños y adolescentes guatemaltecos migran temporalmente al sur de México para poder trabajar, existiendo un alto número de NNACMNA provenientes de Guatemala detenidos por las autoridades migratorias mexicanas en los estados de Chiapas y Tabasco.

**35.** La Universidad de Lanús hace referencia a esta situación de la siguiente forma: “Con frecuencia, los NNA que migran [procedentes de Guatemala] pasan una temporada en territorio mexicano antes de emprender el viaje al Norte. De los NNA entrevistados varios refirieron que antes de comenzar el trayecto para atravesar México hacia Estados Unidos trabajaron en Chiapas [...] 15 días o más, en fincas o en trabajos que les consiguieron los mismos coyotes. La razón de ello es que deben llevar dinero para hacer frente a extorsiones, cobros ilegales y otros gastos en el camino que no son cubiertos por el pago realizado al “coyote”.<sup>25</sup>

**36.** En el informe “Arrancados de Raíz” del ACNUR se habla, por ejemplo, de las rutas de entrada a estas entidades federativas: “Una vez en Guatemala tres pueden ser las rutas a seguir: por el norte de Guatemala, El Ceibo, Tenosique y El Naranjo; por el centro La Mesilla y El Carmen; y por el sur,

<sup>24</sup> Ceriani, Pablo, (coord.), “Niñez y migración en Centro y Norte América: causas, políticas, prácticas y desafíos”, Informe. Argentina, University of California Hastings College of the Law y Universidad de Lanús, febrero de 2015, p. 15. Disponible en: [http://redtdt.org.mx/wp-content/uploads/2015/11/Ninez-Migracion-DerechosHumanos\\_FullBook\\_Espa%C3%B1ol\\_3.pdf](http://redtdt.org.mx/wp-content/uploads/2015/11/Ninez-Migracion-DerechosHumanos_FullBook_Espa%C3%B1ol_3.pdf)

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 174.

Tecún Umán. En definitiva, la frontera Guatemala-Chiapas es la puerta de entrada más amplia y transitada de la frontera sur de México. Con sus 654 kilómetros y sus 17 municipios colindantes, constituye un espacio de integración social entre pueblos y comunidades de ambos lados de la frontera, y representa el vértice de ingreso de uno de los flujos más concurridos y vulnerables de todo el continente. Es por este punto donde el 60% de los NNAS ingresaron a México, otro 15% por Tabasco y casi un 20% más que no sabe o no recuerda el lugar por donde ingresó<sup>26</sup>

37. La Universidad de Lanús hace referencia al aumento de la migración en la infancia guatemalteca por razones de violencia: “En 2010, el 49,4% de los homicidios de Guatemala tuvieron lugar en los cinco departamentos con los mayores niveles de migración (Guatemala, San Marcos, Huehuetenango, Quetzaltenango y Jutiapa). Los niños guatemaltecos, especialmente las niñas, sufren altos niveles de violencia dentro de la familia, lo que incluye el incesto. Entre 2003 y 2012, la violencia dentro de la familia aumentó más del 50%, y la mayoría de las víctimas fueron niñas y mujeres. El abuso sexual por miembros de la familia es habitual, pero suele mantenerse oculto debido tanto a que los niños y los adolescentes tienen miedo y vergüenza de denunciarlo y porque no confían en que las autoridades puedan protegerlos. La violencia asociada con las pandillas y el crimen organizado también ha aumentado y afecta desproporcionadamente a los jóvenes [...]. Los niños y los adolescentes huyen para escapar de la violencia en el hogar o la coacción para unirse a grupos violentos<sup>27</sup>”

38. Este grupo infantil cruza la frontera de su país buscando en muchas ocasiones quedarse en el estado de Chiapas para trabajar en las fincas cafetaleras y en las casas como empleadas de servicio, sin embargo, no se cuenta con estadísticas ciertas de la cantidad de NNACM de origen guatemalteco que se quedan a trabajar en la región sur de México.

## 2. Situación en Honduras

39. Honduras está limitado al norte y al este por el mar caribe, al sureste con Nicaragua, al sur con el Golfo de Fonseca y El Salvador y al oeste con Guatemala; dividido en 18 departamentos y éstos en 298 municipios. Su extensión territorial, incluyendo sus islas, es de aproximadamente 112.492 kilómetros.

<sup>26</sup> ACNUR, “Arrancados de Raíz”, *op. cit.*, pp. 51 y 54.

<sup>27</sup> Ceriani, Pablo, coord., “Niñez y migración en Centro y Norte América...”, *op. cit.*, p. 15.

40. De acuerdo con la información del Instituto Nacional de Estadística de Honduras, en el año 2013 contaba con una población de 8,303,771 habitantes, de los cuales 4,436,223 viven en zonas urbanas y 3,867,549 en zonas rurales. Del total de la población 39,979 mayores de 10 años cuentan con alfabetización, de los cuales 14,772 viven en zonas urbanas y 25,207 en zonas rurales.<sup>28</sup>

41. De acuerdo con datos obtenidos del Banco Mundial,<sup>29</sup> en 2014 cerca del 63% de la población vivía en pobreza; en las zonas rurales aproximadamente 6 de cada 10 hogares viven en pobreza extrema. Continúa refiriendo que es el país en Latinoamérica con los niveles más altos de desigualdad económica, siendo también el crimen y la violencia otro de sus grandes desafíos, pues cuenta con una de las más altas tasas de homicidios en el mundo, siendo 67 asesinatos por cada 100,000 habitantes en ese mismo año.

42. Casa Alianza de Honduras, institución especializada en trabajo con niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad, reporta que dicho país presenta un 66.2% de población que se encuentra bajo la línea de la pobreza y un 45.3% bajo la extrema pobreza. El 21.5% de la población vive con un ingreso promedio diario de 19 lempiras (1 dólar US), motivo por el cual Honduras es el país que ocupa el lugar 106 de Desarrollo Humano a nivel mundial, con un índice de 0.604, solo por encima de Haití, Guatemala y Nicaragua en América Latina.

43. Continúa refiriendo la citada institución, que la Organización Internacional del Trabajo señaló que casi medio millón de niños en Honduras están empleados con un ingreso mensual de apenas 1,739 lempiras (equivalente a 92 dólares) y 157,329 desempleados o subempleados. En jóvenes de 19 a 24 años hay 457,111 empleados con un ingreso mensual promedio de 3,208 lempiras (equivalente a 170 dólares) y 225,888 desempleados, lo que significa que un amplio sector de la juventud no encuentra posibilidades de tener un ingreso adecuado para su subsistencia.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Instituto Nacional de Estadística (INE), "XVII Censo de Población y VI de Vivienda". Honduras, 2013. Disponible en <http://www.ine.gob.hn/images/Productos%20ine/censo/Censo%202013/Presentacion%20Censo%202013.pdf>, fecha de consulta: 17 de junio de 2016.

<sup>29</sup> Banco Mundial, "Honduras: Panorama General". Disponible en <http://www.bancomundial.org/es/country/honduras/overview>, fecha de consulta: 17 de junio de 2016.

<sup>30</sup> Robledo Granados, P. y Rivera L. G., (coords.), "Violencia Sexual e Infancia en Honduras", Observatorio de Derechos de Niños, Niñas y Jóvenes en Honduras, Casa Alianza Honduras, Honduras, marzo, 2013, p. 9.

44. De igual forma Casa Alianza en el citado informe indicó que: “El Observatorio de la Violencia de la Universidad Autónoma de Honduras registró una tasa de 86 homicidios por cada 100,000 habitantes a finales de 2012, alcanzándose una cifra que supera diez veces los mínimos establecidos por la Organización Mundial de la Salud para considerar esta realidad como epidemia. Dentro de esta realidad, la violencia de género también prevalece de forma notoria en el país; se registra una media de 51 mujeres asesinadas mensualmente, una cada 15 horas con 30 segundos en el año 2012”.<sup>31</sup>

45. Según información de la CmIDH en cuanto a la situación de los derechos humanos en Honduras, los datos estadísticos sobre abusos sexuales contra la niñez en general son alarmantes “se habrían incrementado en un 200% en el 2014 y 2015, según cifras estadísticas que manejan las autoridades de la Fiscalía de la Niñez y organizaciones dedicadas a dar asistencia a las niñas y niños víctimas de este tipo de delitos, pues en promedio, 35 niños, niñas y adolescentes serían víctimas de abuso cada mes y los delitos que más se cometen en su contra serían la violación, violación especial y actos de lujuria, siendo que la mayor parte de estos delitos ocurrirían en el entorno familiar”. Del mismo modo, en dicho informe la CmIDH señaló que “[...] mientras que los niños y los adolescentes se ven especialmente vulnerables a ser captados por las maras o sufrir diversas formas de violencia física, las niñas y las adolescentes están en estos contextos además particularmente expuestas a la violencia sexual y de género”.<sup>32</sup>

46. No puede dejar de considerarse que en el año de 1998 este país fue devastado por el huracán Mitch, causando daños serios a su infraestructura y a su economía; estos daños fueron valuados en 3.8 billones de dólares.

47. La situación general de este país puede resumirse en los siguientes términos: “Es el segundo país a nivel mundial con mayor número de muertes violentas, solo después de Siria. Como resultado de la violencia criminal la ciudad hondureña de San Pedro Sula tiene el índice más alto de homicidio en el mundo, 171 por 100,000 habitantes por año [...] Honduras proporciona un ejemplo de todos los grupos que pueden estar involucrados en violencia criminal. Éstos incluyen: organizaciones de tráfico de drogas, de las cuales los Cachiros y los Valles son los más prominentes escuadrones de la muerte extrajudiciales, las llamadas klikas, que representan a las dos formaciones de pandillas más importantes de América Central (Mara Salvatrucha y Ba-

<sup>31</sup> *Idem.*

<sup>32</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe sobre la situación de derechos humanos en Honduras”, 2015, p. 52, párr. 104.

rrio 18), varias otras pandillas locales como los Chirizos o su predecesor (*sic*), “Gato Negro”.<sup>33</sup>

48. Distintos estudios coinciden en que las NNA de Honduras huyen principalmente de dos tipos de violencia: la violencia cometida por el crimen organizado y la violencia que experimentan en el hogar. Las pandillas y otras organizaciones criminales amenazan, acosan, golpean, violan, desmiembran y asesinan a niños y adolescentes hondureños con impunidad, y amenazan con hacer daño a sus familias. La violencia desenfrenada dentro de las familias, que incluye el abuso infantil y el incesto, así como la violencia por género, hacen que muchos niños y adolescentes huyan para salvar la vida, y contribuye a explicar el aumento del número de niñas que migran solas. En este sentido, Amnistía Internacional en el informe “¿Hogar dulce hogar? El papel de Honduras, Guatemala y el Salvador en la creciente crisis de refugiado” emitido por Amnistía Internacional en octubre de 2016, en su página 17 coincide al referir que durante el 2015 de los 5,148 homicidios que se registraron, 727 víctimas eran menores de 19 años.

49. Así, por ejemplo, “entre 2005 y 2012, se produjo un aumento masivo (246%) del número de femicidios o feminicidios (se emplean ambos términos para definir las matanzas de mujeres por motivos de género) de mujeres y niñas hondureñas, y muchos de los cuerpos tenían muestras de abuso sexual o estaban mutilados. Además, 9,881 hondureños menores de 23 años han sido asesinados desde 1998; 767 de ellos fueron asesinados tan solo entre el 28 de enero y el 31 de octubre de 2014 [...] En total, 6,000 niños y adolescentes hondureños viven en las calles sin acceso a servicios; y muchos de ellos se han echado a la calle para escapar de la violencia en el hogar [...]”<sup>34</sup>

50. La compleja situación económica, política y social orilla a que existan miles de niños y adolescentes hondureños que han sido dejados atrás por padres que han partido a México o Estados Unidos. “En general, los miembros de la familia extendida cuidan de manera informal a los niños en esta situación, pero nadie es legalmente responsable de ellos. Ante la falta de padres que los protejan y apoyen, y en el contexto de políticas públicas sociales fallidas o ineficientes, estos niños y adolescentes especialmente vulnerables son objetivo de las pandillas. Los propios cuidadores pueden

<sup>33</sup> Observatorio de Desplazamiento Interno, “Nuevas fronteras Humanitarias...”, *op. cit.*, p. 8.

<sup>34</sup> Ceriani, Pablo, (coord.), “Niñez y migración en Centro y Norte América...”, *op. cit.*, p. 112.

también maltratarlos o desatenderlos. A pesar de los peligros que conlleva, a menudo, los niños y los adolescentes deciden migrar en lugar de permanecer en circunstancias en las que son tan vulnerables”<sup>35</sup>

51. Otra situación particular en Honduras, como lo menciona el ACNUR en su Informe “Arrancados de Raíz”, es que “[...] cabe observar que la presencia de las maras se extiende en los tres países del TNAC, sin embargo, es en Honduras en donde se encuentra el mayor número de personas involucradas en las actividades delictivas de estas pandillas”<sup>36</sup>

### 3. Situación en El Salvador

52. Está ubicado en el litoral del océano pacífico con una extensión territorial de 21,041 kilómetros cuadrados, al oeste limita con Guatemala, al norte y al este con Honduras, al sureste con el Golfo de Fonseca lo separa de Nicaragua; está organizado en 14 departamentos, 39 distritos y 262 municipios.

53. De acuerdo con los datos obtenidos por la encuesta de hogares de propósitos múltiples de la Dirección General de Estadística y Censos de El Salvador, en el año 2014 el total de su población “fue de 6’401,415 personas, de las cuales 3’989,266 residían en el área urbana y 2’412,149 en zona rural. Continúa refiriendo que 581,185 personas de 10 años o más no saben leer ni escribir, siendo que el área urbana cuenta con 7% de analfabetismo mientras que la rural es de 17.7 por ciento”<sup>37</sup>

54. Entre las décadas de los 70 y 80 se desarrolló una guerra civil que destruyó el tejido social, lo que trajo consigo una ola de migración forzada principalmente hacia Estados Unidos de América, que posteriormente generó repatriaciones desde dicho país hacia El Salvador de personas con antecedentes criminales en los años noventa, específicamente miembros de pandillas, sobre todo en Los Ángeles, donde se puede encontrar el an-

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 145.

<sup>36</sup> ACNUR, “Arrancados de Raíz”, *op. cit.*, p. 15.

<sup>37</sup> Dirección General de Estadística y Censos de El Salvador (DYGESTYC), “Encuesta de Hogares de Propósito Múltiples”, Gobierno de la República de El Salvador, Ministerio de Economía y Dirección General de Estadística y Censos, Publicación EHPM, 2014. Disponible en <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html>, fecha de consulta: 17 de junio de 2016.

tecedente de las pandillas que después serían conocidas como la mara Salvatrucha y Barrio 18, ya que existía un excedente de armas y una gran cantidad de deportados con antecedentes pandilleros.

55. En un reporte se sostuvo que “En 2012, el gobierno de El Salvador, con el apoyo de la Iglesia Católica, aceptó una tregua con las dos pandillas que se sospecha cuentan con 60,000 miembros en el país. Durante un tiempo cayeron los índices de asesinato, pero la tregua tuvo un mínimo efecto sobre las prácticas de extorsión, reclutamiento forzoso o migración de menores no acompañados. La tregua fue abandonada de manera efectiva en 2014, lo cual llevó a un aumento de homicidios, extorsión y reclutamiento de niños. La violencia extrema ha regresado. En marzo de 2015, un promedio de 16 personas fueron asesinadas a diario, un alza del 52 por ciento por encima del mismo periodo en 2014”.<sup>38</sup>

56. La violencia de las pandillas y el crimen organizado ha proliferado en el país y ha victimizado desproporcionadamente a niñas, niños y adolescentes. La CNDH en su Informe Especial del año 2008 sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras” menciona lo siguiente: “Las políticas públicas de carácter legislativo [...] las llevadas a cabo por los cuerpos policiales, que fueron aplicadas en Honduras y El Salvador a partir del año 2002, consiguieron que se incrementara el éxodo migratorio de los “mareros”, hacia el territorio de Guatemala, donde a su vez ya habían encontrado en la ciudad de Tecún Umán un puente hacia México, principalmente por Ciudad Hidalgo, Chiapas; lo anterior, en razón de tener ésta las condiciones que les han permitido conseguir adeptos e incluso imitadores, por ello, se observa actualmente una mayor concentración de pandilleros en esa parte de nuestra frontera sur”.<sup>39</sup>

57. En tal contexto de violencia que atraviesa El Salvador, Amnistía Internacional, en el informe 2015-2016, a manera de ejemplo mencionó: “Las personas que defendían los derechos humanos de las comunidades de lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI) y quienes defendían y promovían los derechos sexuales y reproductivos corrían riesgos cada vez mayores y sufrían especialmente la violencia e intimidación de agentes estatales, personas particulares y grupos privados”.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Observatorio de Desplazamiento Interno, “Nuevas fronteras Humanitarias...”, *op. cit.*, p. 11.

<sup>39</sup> Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las pandillas delictivas transnacionales conocidas como “Maras”. México, 2008, p. 9.

<sup>40</sup> Amnistía Internacional, “Informe 2015-2016”, p. 169.

**58.** Amnistía Internacional mencionó igualmente que los niveles de violencia relacionada con pandillas y la delincuencia organizada aumentaron, y la tasa de homicidios se disparó, ya que según datos oficiales, se registraron 4,253 homicidios durante los primeros ocho meses del año 2015, frente a los 3,912 de todo 2014, aunado a que la violencia delictiva obligó a muchos salvadoreños y salvadoreñas a abandonar el país, y a otros a desplazarse de manera interna.<sup>41</sup> Además, en el informe “¿Hogar dulce hogar? El papel de Honduras, Guatemala y el Salvador en la creciente crisis de refugiado” emitido en octubre de 2016, en su página 17, indicó que durante el 2015, existieron 1,227 homicidios de menores de 19 años.

**59.** Esta Comisión Nacional también ha documentado casos en que las víctimas, madre e hijo, de nacionalidad salvadoreña narraron que los motivos por los cuales decidieron solicitar el RCR fue porque eran perseguidos por una padilla de criminales, quienes además le cobraban a la madre por dejarla trabajar.

**60.** La violencia dentro de las familias en El Salvador empuja a la niñez a huir, ya que siete de cada diez sufren violencia física en el hogar, como lo ha mencionado en diversas ocasiones el ACNUR. Además, se ha llegado a sostener que “Las niñas de El Salvador tienen la desgracia de sufrir abusos sexuales con frecuencia, en muchos de los casos dentro del hogar. Además, El Salvador tiene la mayor tasa mundial de feminicidios. Más del 25% de estos asesinatos son de muchachas menores de 19 años”.<sup>42</sup>

**61.** Dentro de este contexto, se enfrentan a la discriminación y experimentan una privación habitual de su derecho a desarrollarse. En concreto, las NNA no tienen acceso a educación, formación profesional, oportunidades de empleo y atención sanitaria. En el contexto de la pobreza existente en El Salvador, la niñez también migra en busca de oportunidades de educación y empleo para sobrevivir y prosperar en un contexto social permeado por la violencia y la discriminación infantil.

**62.** Los padres de muchas niñas, niños y adolescentes salvadoreños, así como originarios de Honduras y Guatemala, han emigrado a Estados Unidos de América, lo que expone especialmente a las NNA al abuso, la explotación y el abandono mientras están al cuidado de miembros de la familia extendida o amigos.

<sup>41</sup> *Idem.*

<sup>42</sup> Ceriani, Pablo, (coord.), “Niñez y migración en Centro y Norte América...”, *op. cit.*, pp. 211 y 212.

63. Por ello, se ha llegado a comprobar que “algunos niños y adolescentes salvadoreños migran en busca de sus padres, con el deseo de recibir el cuidado y el cariño ausentes en sus vidas, y de escapar de situaciones de abandono, abuso y otros daños. En vista de la ausencia de alternativas adecuadas para la migración regular basada en la reunificación familiar, los niños no acompañados que quieren reunirse con su familia no tienen otra opción que emprender trayectos peligrosos, en los que se enfrentan a múltiples amenazas y el riesgo de que los repatrien de Estados Unidos o México, sin tener debidamente en cuenta sus derechos, necesidades e intereses”.<sup>43</sup>

64. Como se puede observar, la constante en los tres países del TNAC que obliga a las NNACMNA a dejar sus raíces, costumbres, bienes, querencias y otras cosas más, es la violencia; sin embargo, en su tránsito por México están expuestos a condiciones igual o más peligrosas, su invisibilidad para no ser detenidos o asegurados por autoridades migratorias mexicanas los hace presa fácil del crimen organizado, del tráfico de personas, de la trata de personas o bien de malos servidores públicos que lucran con sus miedos o necesidades.

## **B. Facultades de las autoridades involucradas**

65. En nuestro país, existe un sólido andamiaje normativo sobre las NNACMNA que incluye la aplicación de normas nacionales e internacionales, en él concurren diversas autoridades federales y locales a quienes se les asignan facultades y atribuciones que tienen por objetivo garantizar su protección integral.

66. Como marco normativo internacional vinculado con la protección de las NNACMNA encontramos la Convención de los Derechos del Niño, la Observación General Núm. 14 (2013) “Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial”, la Observación General Núm. 6 (2005) “Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen”, ambas emitidas por el Comité de los Derechos del Niño; la Opinión Consultiva OC-17/2002 “Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño”, de 28 de agosto de 2002, la Opinión Consultiva OC-21/2014 “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o necesidades de protección internacional”, de 19 de

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 215.

agosto de 2014, las dos resueltas por la CrIDH; así como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 28 de julio de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967. Las Convenciones y el Protocolo referidos son vinculantes para el Estado mexicano, en tanto que las Observaciones y Opiniones Consultivas son documentos orientadores que atendiendo a lo establecido en el principio pro persona señalado en el artículo 1o. de la CPEUM, permite a la autoridad establecer una mejor protección de los derechos humanos de dicho grupo en situación de vulnerabilidad.

**67.** Por cuanto hace a la normatividad nacional podemos diferenciar entre aquellas leyes que regulan la estancia en el país o la forma de obtener la protección del Estado mexicano, de las NNACMNA independientemente de su condición de NNA, frente aquellas otras que aun cuando les reconocen como personas migrantes, prevalece su condición de NNA y, por lo tanto, les otorgan diversos derechos y medidas tendentes a su asistencia y protección integral. Dentro de las primeras está la LM que regula lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros del territorio nacional, situaciones que son operadas por el INM, en tanto que la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político tiene por objeto establecer el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado a través de la COMAR.

**68.** Dada la naturaleza de dichas instituciones, su enfoque respecto del tratamiento que dan a las NNACMNA se realiza, como ya lo señalamos, en su calidad de personas en contexto de migración internacional y solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, respectivamente, enmarcado dentro de los procedimientos administrativos que se siguen de acuerdo con dicha normatía.

**69.** La LM, a su vez complementada con el RLM, el Protocolo de Actuación, y los Lineamientos en materia de Protección a Migrantes del INM, faculta al citado Instituto a detener a las personas en contexto de migración internacional en situación irregular, iniciarles el procedimiento administrativo migratorio, durante el cual permanecen detenidos en estaciones migratorias y resolver su situación jurídica. Si bien dentro de tal procedimiento se prevén ciertas medidas de protección para las NNACMNA, como lo son su canalización al CAS, considerar su interés superior, recibir la asistencia de un OPI, dichas medidas siempre están enmarcadas dentro del procedimiento administrativo migratorio cuyo objeto es resolver sobre la situación regular o irregular de las personas que se encuentran en el país y a disposición de dicho Instituto.

**70.** La LSRPCYAP y el RLSRYPC establecen las facultades de la COMAR relacionadas con personas que desean obtener el reconocimiento de la condición de refugiado, entre ellas, recibir sus solicitudes, emitir una constancia de trámite como solicitante y resolver el otorgamiento o no de la condición de refugiado o, en su caso, de la protección complementaria. Es de observar que no obsta que en dicha normatividad se establezcan medidas especiales para los grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad, entre ellos las NNACMNA, como canalizarlos a instituciones especializadas para su protección, entrevistarlos de forma personal ajustando el procedimiento a su edad y madurez, y dar prioridad a su procedimiento, dichas medidas especiales solo están vigentes en tanto se tramita y se resuelve su solicitud, pues al no ser otorgada la protección internacional las mismas quedan sin efecto.

**71.** A manera de resumen los siguientes cuadros reflejan, grosso modo, las facultades y obligaciones que otorgan las leyes para la protección de la niñez, al INM y a la COMAR.

AUTORIDAD	FACULTADES Y OBLIGACIONES	MARCO JURÍDICO
INM	<p>- Canalizar a NNACMNA de forma inmediata al DIF.</p> <p>- Entrevistar a NNACMNA a través del personal especializado que llevará sus procesos migratorios y les informará sobre sus derechos.</p> <p>- Valorar el ISN de NNACMNA, a través del personal especializado, y con ello establecer las medidas que mejor les favorezca. En caso de solicitantes del RCR el ISN se realizará en conjunto con la COMAR.</p> <p>- Documentar a NNACMNA como visitantes por razones humanitarias, cuando así convenga al ISN, mientras se ofrecen alternativas jurídicas o humanitarias temporales o permanentes al retorno asistido.</p>	<p>Art. 112, fracción I de la LM.</p> <p>Art. 112, fracción IV de la LM; 7, fracciones I y II, de la C-001/2010, 12 fracción I de los Lineamientos en materia de protección a migrantes del INM; 4.1 y 5.1 del Título segundo, Capítulo IV y V del Protocolo de actuación.</p> <p>Art. 172, 173 y 177 RLM; 12, fracción II de los Lineamientos en materia de protección a migrantes del INM.</p> <p>Art. 74 LM y 144, fracción IV, inciso a) del RLM.</p>

AUTORIDAD	FACULTADES Y OBLIGACIONES	MARCO JURÍDICO
INM	<p>-Retornar a NNACMNA de forma asistida, considerando el ISN y su situación de vulnerabilidad.</p> <p>-Hasta en tanto no existan los espacios adecuados para la estancia de NNACMNA en los CAS, permanecerán en las estaciones migratorias, en un lugar distinto al de los adultos; asimismo se les brindará asistencia jurídica, médica y psicológica.</p> <p>-En coordinación con la PFPNNA, emitir un protocolo para asegurar que dentro de los procedimientos administrativos migratorios se privilegie el ISN.</p> <p>-A través del personal especializado, detectar a NNACMNA con necesidades de protección, dar vista a la COMAR e informar a la PFPNNA.</p> <p>-A través del personal especializado detectar a NNACMNA víctimas de delito.</p> <p>- Para el ingreso y permanencia de los servidores públicos del INM deberán capacitarse en materia migratoria y derechos humanos.</p>	<p>Art. 120 LM y 3.1 del Título Tercero, Capítulo III del Protocolo de actuación.</p> <p>Art. 107, fracción I, y 112, fracción I de la LM.</p> <p>Art. 105 del RLGDNNA.</p> <p>Art. 174 RLM y 108 del RLGDNNA.</p> <p>Art. 173, fracción III del RLM.</p> <p>Art. 25 LM y 192, fracción I RLM.</p>

AUTORIDAD	FACULTADES Y OBLIGACIONES	MARCO JURÍDICO
COMAR	-En coordinación con el INM determinar el ISN de NNACM solicitantes de refugio.	Art. 20, LSRPCYAP, 36 del RLSRYPC y 177, del RLM.
	-Llevar un registro actualizado de las y los solicitantes y refugiados.	Art. 15, fracción IV, de la LSRPCYAP, 15, fracción X del RLSRYPC.
	-Promover la difusión y promoción del derecho internacional de refugiados y brindar capacitación a los funcionarios migratorios y servidores públicos involucrados en la materia.	Art. 15, fracción XIII, de la LSRPCYAP y 15, fracción XXI del RLSRYPC.
	-Durante el procedimiento del RCR, se tomarán las medidas necesarias para garantizar el otorgamiento de asistencia institucional a solicitantes, a refugiados y a quienes reciban la protección complementaria, que requieran atención especial.	Art. 20, de la LSRPCYAP y 15 fracción XII, del RLSRYPC.
	- Orientar a las y los solicitantes y refugiados NNACMNA sobre sus derechos y obligaciones.	Art. 15, fracción V, de la LSRPCYAP y 15, fracción XIV del RLSRYPC
	-Canalizar a solicitantes NNACMNA a instituciones especializadas para su protección.	Art. 15, fracción XIII, del RLSRYPC
	-Cuando un solicitante en situación de vulnerabilidad haya sido admitido provisoriamente o se encuentre en alguna estación migratoria, la Secretaría valorará las medidas que mejor favorezcan al solicitante, de conformidad con las circunstancias. En el caso de NNACMNA deberá determinarse su interés superior.	Art. 20, de la LSRPCYAP y 15 fracción XIII, y 34 del RLSRYPC.

AUTORIDAD	FACULTADES Y OBLIGACIONES	MARCO JURÍDICO
	<p>-Si la NNACMNA solicitante se encuentra en alguna estación migratoria, se debe tomar las medidas para garantizar la comunicación con su representante legal o, en su caso, con la persona de su confianza y los servidores públicos de la COMAR acudir a las estaciones migratorias con la finalidad de valorar su situación de vulnerabilidad y determinar la asistencia institucional que requieran; además, podrá solicitar al INM sean trasladados a la institución especializada que la misma determina considerando las particularidades de cada caso, así como la capacidad de las instituciones señaladas.</p> <p>-En todo momento las entrevistas con NNACMNA se deberán desahogar de manera personal, ajustando el procedimiento a su edad y madurez, siendo entrevistados por servidores públicos capacitados quienes determinarán el ISN.</p> <p>-La COMAR atenderá de manera prioritaria las solicitudes del RCR de NNACMNA, debiéndoles proporcionar información clara y sencilla sobre el procedimiento.</p>	<p>Art. 21 último párrafo, de la LSRPCYAP, 34 y 62 del RLSRYPC.</p> <p>Art. 21 último párrafo, de la LSRPCYAP 35, del RLSRYPC.</p> <p>Art. 35 último párrafo, del RLSRYPC.</p>

AUTORIDAD	FACULTADES Y OBLIGACIONES	MARCO JURÍDICO
	<p>-Cuando NNACMNA solicitantes sean canalizados a una institución especializada, la COMAR solicitará al INM información sobre la atención médica, psicológica o de trabajo social que, en su caso, el solicitante haya recibido durante su estancia en la estación migratoria, a fin de darle continuidad.</p> <p>-Las NNACMNA refugiados recibirán apoyo de instituciones públicas, en el ejercicio y respeto de sus derechos, servicios de salud, educación y, en su caso, el reconocimiento de sus estudios, obtendrán documento de identidad y viaje expedido por la SRE, pueden solicitar la reunificación familiar y obtener el documento migratorio.</p> <p>-Brindar asistencia institucional a NNACMNA para auxiliarlos en la integración al país, tomando en consideración su contexto social y cultural, estableciendo convenios de colaboración con dependencias y entidades federales y locales, así como con organizaciones de la sociedad civil.</p>	<p>Art. 64, del RLSRYPC.</p> <p>Art. 44, de la LSRPCYAP.</p> <p>Art. 54 y 55, de la LSRPCYAP y 15, fracciones XXIII y XXIV, del RLSRYPC.</p>

72. Dentro de aquellas normas que reconocen a la niñez en contexto de migración internacional pero que son mayormente protectoras por hacer una prevalencia de su condición de NNA, tenemos a la LGDNNA en la que además de contar con un capítulo especial para este colectivo en estado de vulnerabilidad, les reconoce todos los derechos señalados en la misma, pues antes de ser migrantes son NNA, por lo que todas las autoridades que son creadas o referidas a partir de la citada Ley General, como son la PFPNNA, las Procuradurías de Protección de cada una de las Entidades Federativas, el SNDIF, los Sistemas Locales de Protección y de la Ciudad de México, así como los Sistemas de Protección Integral, Nacional, Local y Municipal, tienen la obligación de garantizar el pleno respeto de sus derechos humanos y otorgar una debida protección integral.

73. De manera general, entre las facultades con que cuenta la PFPNNA destaca la facultad de celebrar convenios con las Procuradurías de Protección de cada entidad federativa, para el ejercicio eficaz de la representación coadyuvante y en suplencia, así como coordinarse con las mismas en el cumplimiento de las medidas de protección especial que requieran las NNA.

74. También en dicha Ley se señala entre otras atribuciones, que de manera conjunta las Procuradurías de Protección prestarán asesoría e intervendrán oficiosamente en la representación coadyuvante, ordenar la aplicación de medidas de protección, coordinando su ejecución y seguimiento, además de supervisar el debido funcionamiento de los CAS.

75. También dentro de este grupo de normas que establecen una mayor protección a las NNACMNA por su condición de NNA, se encuentran las Leyes de los Derechos de las NNA de cada una de las 32 entidades federativas. Al hacer un análisis de las mismas se observa que fueron creadas Procuradurías de Protección de NNA en cada una de ellas, las cuales en el ámbito de su competencia tienen la encomienda de proporcionar representación en coadyuvancia y en suplencia a las NNA, con excepción de Coahuila que no prevé ninguna de esas figuras; en tanto que Yucatán omite otorgar la facultad a alguna autoridad para proporcionar la representación en suplencia; y en Chiapas se delega la representación coadyuvante a las Procuradurías de Protección Municipales.

76. Igualmente se advierte que en las entidades federativas de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Durango, Estado de México, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Quintana Roo, Sonora, Tlaxcala y Zatecas se adicionan otros derechos de los que están previstos en el artículo

13 de la LGDNNA,<sup>44</sup> tales como el derecho a recibir protección especial cuando se encuentre en situación de discriminación múltiple; privacidad de sus datos personales en actuaciones administrativas y jurisdiccionales; protección y asistencia social cuando sean vulnerables. Destaca el derecho señalado en el artículo 13, fracción XXII de la Ley de Derechos de NNA para el estado de Nuevo León sobre el derecho de las NNA refugiados no acompañados, indicándose en el artículo 117 de dicha legislación que “Se adoptarán medidas adecuadas para lograr que la niña, niño o adolescente que trate de obtener el estatuto de refugiado o que sea considerado refugiado de conformidad con la legislación federal aplicable reciba, tanto si está solo como si está acompañado, de quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia o de cualquier otra persona, la protección y la asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de los derechos pertinentes enunciados en la presente Ley”.

77. Es importante resaltar que en ninguna de las referidas Leyes de los Derechos de NNA de cada una de las entidades federativas se establece la autoridad que va a determinar el ISN y tampoco el procedimiento para ello.

78. Respecto a la protección de la niñez en contexto de migración internacional, 30 entidades federativas refrendan los derechos de este grupo de población en situación de vulnerabilidad, establecido en el capítulo Décimo Noveno de la LGDNNA, no haciéndolo las entidades federativas de Coahuila y Ciudad de México.

79. Si bien la LGDNNA no prevé la figura de Procuraduría de Protección Municipal, de las Leyes de los Derechos de NNA de las 32 entidades federativas que se analizaron, se advierte que Campeche, Coahuila, Chiapas, Estado de México, Oaxaca, Querétaro, Sonora, Tabasco y Veracruz sí la regulan, pero únicamente en Campeche, Querétaro, Sonora y Veracruz se otorga la facultad a dichas Procuradurías de brindar la representación coadyuvante y en representación en suplencia, siendo que en Chiapas se faculta únicamente para proporcionar la representación coadyuvante, como se puede observar en el anexo 2 del presente Informe.

80. Por otro lado, la LGDNNA señala que los ayuntamientos deben contar con un programa de atención y con un área o servidores públicos que funjan como autoridad de primer contacto con NNA y será el enlace con las

<sup>44</sup> Dichos derechos plasmados en la legislación estatal antes citada se pueden observar en el anexo 1 del presente Informe.

instancias locales y federales; en ese sentido, de las Leyes de los Derechos de NNA de Colima, Hidalgo, Oaxaca y Sinaloa, se indica que los Ayuntamientos deben nombrar a un servidor público de primer contacto, quien al detectar casos de violación a los derechos de NNA avisará de manera inmediata a la Procuraduría de Protección Estatal. Asimismo, en las entidades federativas de Nayarit y Quintana Roo se establece que en cada Municipio existirá al menos un representante de la Procuraduría de Protección Estatal para lograr una mayor eficacia en la protección y restitución de los derechos de NNA.

**81.** Este Organismo Nacional al analizar las Leyes de los Derechos de NNA de cada una de las entidades federativas observa que no todas regulan las figuras en coadyuvancia y en suplencia, y que ninguna de ellas establece algún procedimiento tendente a determinar el ISN. A consideración de esta Comisión Nacional ambas circunstancias revisten una especial importancia para la atención integral de las NNACMNA, sobre todo por la situación de vulnerabilidad en que se encuentran en su tránsito por nuestro país, por lo que sería conveniente que en pleno respeto a las competencias, municipal, estatal y federal, las 32 Procuradurías de Protección, conjuntamente con la Federal, acordaran un procedimiento único y homogéneo que permita dar certeza sobre la forma en que se determinaría el ISN, con base en los lineamientos que dicte la PFPNNA, como venimos sosteniendo en este Informe, estableciendo también de manera precisa que autoridad o servidor público será el primer contacto para la designación de la representación en coadyuvancia y en suplencia.

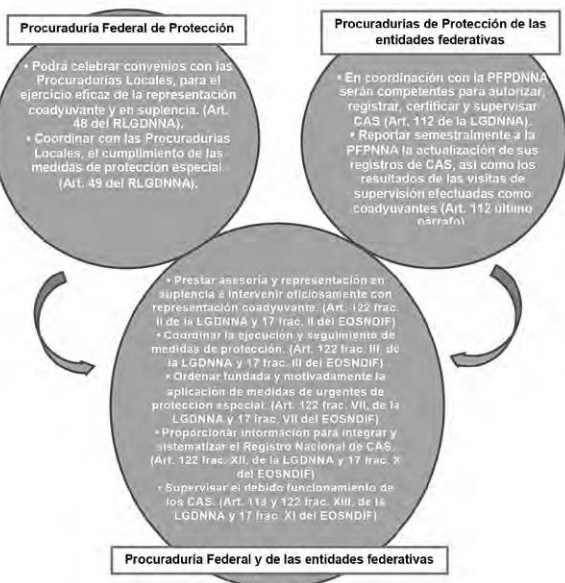
**82.** Es importante prever que la autoridad de primer contacto cuente con la infraestructura adecuada y el personal especializado que la atención de dicho grupo de niñez en contexto de migración internacional requiere para una protección integral en pleno respeto a sus derechos humanos.

**83.** A manera de resumen, del análisis realizado a las Leyes de los Derechos de NNA de cada una de las entidades federativas, presentamos el siguiente cuadro numérico:

	Número
Entidades federativas que cuentan con Ley de Derechos de NNA.	32
Entidades federativas que cuentan con Procuraduría de Protección de NNA.	32
Leyes de Derechos de NNA estatales que establecen quien determina el ISN.	Ninguna
Leyes de Derechos de NNA estatales que adicionan otros derechos de los previstos en la LGDNNA.	14
Leyes de Derechos de NNA estatales que prevén derechos para la niñez en contexto de migración internacional.	30
Procuradurías de Protección Estatal que establecen la representación en coadyuvancia.	30
Procuradurías de Protección Estatal que establecen la representación en suplencia.	30
Procuradurías de Protección Estatal que establecen la representación originaria.	29
Leyes de Derechos de NNA estatales que prevén Procuradurías de Protección Municipales.	9
Leyes de Derechos de NNA estatales que prevén la existencia de un servidor público municipal de primer contacto.	5

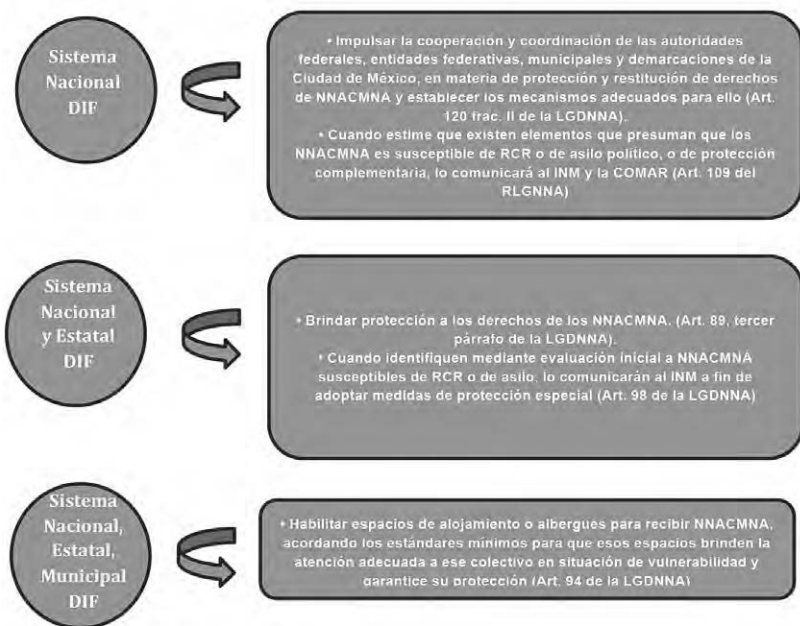
**84.** Para este Organismo Nacional no hay duda que las Procuradurías de Protección desempeñan un papel primordial en la protección integral de las NNA, circunstancia que también aplica para las NNACMNA, instancias que prestan asesoría en suplencia y representación en coadyuvancia, en todos aquéllos procedimientos en los que se ve involucrado un NNACMNA, así como ordenar, ejecutar y dar seguimiento a medidas de protección que se establezcan para dicho grupo en situación de vulnerabilidad. Esta Comisión Nacional considera que a efecto de que las Procuradurías de Protección de las 32 entidades federativas y la PFPNNA cuenten con un homogéneo y eficaz programa de protección de derechos para dicho grupo en situación de vulnerabilidad, es necesario que esta última sea quien coordine dichos programas, sin demérito de las facultades que cada una de las Procuradurías de las entidades federativas tienen en el ámbito de sus competencias.

85. A continuación se presenta una gráfica que resume las facultades exclusivas que en materia de niñez migrante tienen la Procuraduría Federal y las Procuradurías de Protección de los Derechos de las NNA de cada una de las entidades federativas, así como aquéllas que son concurrentes, mismas que se encuentran establecidas en la LGDNNA, en su Reglamento y en el EOSNDIF.



86. Otro mecanismo de protección que prevé la LGDNNA para las NNACMNA lo llevan a cabo los Sistemas Nacional, Estatal y Municipal de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) quienes, entre otras facultades, de conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 98 de la LGDNNA son los encargados de habilitar espacios de alojamiento adecuados para ese grupo de población, además de realizar una evaluación inicial, y en caso de identificar a una NNACMNA susceptibles de RCR lo comunicarán al INM y a la COMAR.

87. A manera de resumen el siguiente gráfico hace alusión a las facultades que la LGDNNA y su Reglamento prevén, en materia de niñez migrante, de manera exclusiva al Sistema Nacional DIF, las concurrentes entre dicho Sistema Nacional y los Sistemas Estatales DIF, de acuerdo a su ámbito de competencia, y las que les conciernen a los dos Sistemas antes referidos en conjunto con los Sistemas Municipales DIF:



**88.** No pasa desapercibido que tratándose de política pública que tienda a lograr una mayor protección para las NNA y, en consecuencia, para las NNACMNA, el artículo 125 de la LGDNNA prevé también la creación del Sistema Nacional de Protección Integral, a quien corresponde establecer a nivel nacional los instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección.

**89.** Cada entidad federativa creará un Sistema Local de Protección de los derechos de NNA, cuyas facultades serán las de articular políticas públicas locales de acuerdo con la política nacional, y coadyuvar en la adopción y consolidación del Sistema Nacional de Protección.

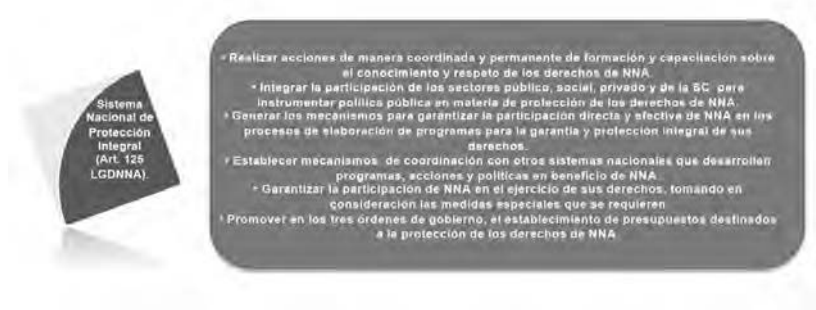
**90.** De igual manera, los municipios tendrán su Sistema Municipal de Protección y serán las Leyes de Derechos de NNA de las entidades federativas las que determinarán la forma y términos en que dichos Sistemas participarán en el Sistema Local.

**91.** El Sistema Nacional de Protección Integral prevé la creación del Secretario Ejecutivo, en quien recae la encomienda de coordinar operativa-

mente dicho Sistema de Protección contando, entre otras atribuciones, con las siguientes: celebrar convenios de coordinación, colaboración y concertación con instancias públicas y privadas, asesorar y apoyar a los gobiernos de las entidades federativas, así como las autoridades federales que lo requieran para el ejercicio de sus atribuciones y fungir como instancia de interlocución con organizaciones de la sociedad civil, academia y demás instituciones de los sectores social y privado.

92. Para ejemplificar lo anterior y a manera de resumen se presentan los siguientes gráficos que contienen las facultades del Sistemas de Protección Integral Nacional, Local, Municipal y del Secretariado Ejecutivo.





**93.** Como se puede observar de lo anterior, existen diversas autoridades que intervienen en la protección de las NNA cuyas facultades concurren en varios aspectos, lo que ha generado confusión en tanto que no queda claro cuándo debe intervenir cada una de ellas.

**94.** Aunado a lo anterior, de manera ya específica, en el ámbito de la protección a la niñez migrante no acompañada, encontramos también coincidencia en las facultades del INM, COMAR, PFPNNA, Sistema Nacional DIF y Secretariado Ejecutivo del SIPINNA, como se puede apreciar en el cuadro siguiente:

FACULTADES CONCURRENTES	FUNDAMENTO	AUTORIDADES INVOLUCRADAS
Entrevistar a NNACMNA e informar sobre sus derechos a través del personal especializado.	Art. 112, fracción IV de la LM, 7, fracciones I y II de la C-001/2010, 21 último párrafo de la LSRPCYAP, 35 del RLSRYPC; 12, fracción I de Lineamientos en materia de protección a migrantes del INM; 4.1 y 5.1 del Título segundo, Capítulos IV y V del Protocolo de actuación.	INM COMAR
Valorar el ISN de NNACMNA a través del personal especializado y que en las decisiones que se tomen sobre su situación jurídica prevalezca el ISN.	Art. 172, 173, 177 RLM, 20 d la LSRPCYAP, 36 y 37 del RLSRYPC, 12, fracción II de Lineamientos en materia de protección a migrantes del INM	INM COMAR

<p>A través del personal especializado, detectar a NNACMNA con necesidades de protección.</p>	<p>Art. 112, fracción IV de la LM, 174 RLM, 20 de la LSRPCYAP, 98 y 123, fracción V de la LGDNNA; 2.3.2.4 del Título Primero, Capítulo II, 9.4 del Título Segundo, Capítulo IX, del Protocolo de actuación.</p>	<p>INM COMAR SISTEMAS DIF PPFNNA</p>
<p>Canalizar a NNACMNA de manera inmediata a los CAS.</p>	<p>Art. 112, fracción I, de la LM, 15 fracción XIII y 62 del RLSRYPC.</p>	<p>INM COMAR</p>
<p>Canalizar a NNACMNA posibles solicitantes del RCR de manera inmediata a la COMAR.</p>	<p>Art. 174 RLM; 98, de la LGDNNA; 108 y 109 del RLGDNNA.</p>	<p>INM SISTEMAS DIF</p>
<p>Garantizar la atención integral de NNACMNA durante cualquier procedimiento administrativo la cual abarcará por lo menos: atención médica y psicológica, seguimiento de las actividades académicas y entorno social y cultural.</p>	<p>Art. 122, fracción I, de LGDNNA; 17, fracción XXVI, del EOSNDIF; 20, de la LSRPCYAP y 15 fracción XII, del RLSRYPC; 112, fracción IV LM.</p>	<p>PPFNNA COMAR SISTEMAS DIF INM</p>
<p>Asesoría a NNACMNA involucrados en procedimientos administrativos.</p>	<p>Art. 122, fracción II, de LGDNNA, 17, fracción I, del EOSNDIF; 15, fracción V de LSRPCYAP, 15, fracción XIV del RLSRYPC.</p>	<p>PPFNNA COMAR</p>
<p>Durante los procedimientos administrativos de NNACMNA se deberán dictar medidas de protección para garantizar la asistencia que requieran.</p>	<p>Art. 29, fracción I y II LM; 173, último párrafo y 176 del RLM; 20 y 21 de la LSRPCYAP, 15 fracción XII y XIII del RLSRYPC; 89, 98, primer párrafo, 120, fracción I y 123 de la LGDNNA y 106, del RLGDNNA.</p>	<p>SISTEMAS DIF INM COMAR PPFNNA</p>

Diseñar, administrar, actualizar y resguardar bases de datos de NNACMNA.	Art. 78 y 85 del MOOSNPINNA; 99 y 100, de la LGDNNNA.	Secretariado Ejecutivo del SIPINNA INM SISTEMAS DIF
Promover la formación de los servidores públicos involucrados en la materia de los derechos humanos de NNACMNA.	Art. 120, fracción IV y 125, fracción XVI, de la LGDNNNA; 5, fracción XII del MOOSNPINNA; 25 de la LM, 192, fracción I, del RLM; 15, fracción XIII, de la LSRPCYAP y 15, fracción XXII del RLSRYPC.	Secretariado Ejecutivo del SIPINNA INM SNDIF COMAR

95. Si bien hay un robusto marco jurídico, también es evidente que en muchos aspectos no hay claridad suficiente para establecer la actuación de cada autoridad, lo que pudiera traer como consecuencia menoscabo en la protección integral de las NNACMNA. A manera de ejemplo, sin agotar todos aquéllos temas que sería preciso esclarecer, a continuación se realiza un análisis de algunos de ellos con la intención de contribuir a clarificar la intervención de cada autoridad:

### *1. Determinación del Interés Superior de la Niñez*

96. Hasta este momento la determinación del ISN de NNACMNA es efectuada por el INM, de conformidad con lo establecido en los artículos 172, 173 y 177 del RLM y, 12, fracción II, de los Lineamientos en materia de protección a migrantes del INM, sin embargo, tal circunstancia debe analizarse a la vista de la protección integral del grupo de población en estudio, ya que el INM es la autoridad que decide su detención, además sustancia y resuelve el procedimiento administrativo migratorio que se le sigue, por lo que debe ponderarse si ante dichas acciones que realiza, las que en sí mismas se confrontan con los derechos de las NNACMNA, como es la detención, es la autoridad correcta para determinar el ISN en los procedimientos que se siguen a dicho grupo en situación de vulnerabilidad.

97. De igual forma, en el procedimiento de RCR el INM, con apoyo de la COMAR, determina el ISN de NNACMNA, como lo prevén los artículos 20 de la LSRPCYAP y, 36 y 37 del RLSRYPC, sin que de su lectura se advierta

cómo se realizará ni cuál es la intervención de cada una de las autoridades; por tanto, si ésta es la medida de mayor protección internacional que el Estado mexicano brinda a personas en contexto de migración internacional, la intervención de la autoridad que detiene y, en su caso, deporta, por lo cual se insiste, debe analizarse si es ella la que debe determinar el ISN en este procedimiento.

**98.** Es de resaltarse la importancia que representa la determinación del ISN en todos los casos que involucren NNACMNA. La autoridad que tenga esa facultad debe tener certeza del procedimiento a realizar, ya que en los artículos 172, 173 y 177 del RLM; 12, fracción II de los Lineamientos en materia de protección a migrantes del INM; 20 de la LSRPCYAP, 36 del RLSRYPC; 98 y 123, fracción IV, de la LGDNNA, se establece de manera somera tal procedimiento, siendo una normatividad todavía insuficiente para realizar una efectiva valoración del ISN.

**99.** Con independencia de la autoridad que realice tal determinación, este Organismo Nacional considera necesario que para garantizar la adecuada determinación del ISN de las NNACMNA, debe observarse lo previsto en la OG-14 (2013) y la OC-21/14, las cuales hacen referencia al procedimiento para determinar el ISN, situación que será estudiada en el siguiente apartado del presente Informe.

**100.** De un análisis de las facultades previstas en la LGDNNA y su Reglamento para el SNDIF, la PFPNNA y las Procuradurías de Protección de cada entidad federativa (artículos 120 fracción I y 122, fracción I de la LGDNNA), se desprende que son ellas las encargadas de la protección y procuración integral de los derechos de NNACMNA,<sup>45</sup> así como de velar por su restitución en caso de que sean vulnerados, por lo que si bien toda autoridad debe velar por el ISN, convendría que en cuanto se tenga el primer contacto las Procuradurías de Protección sean quienes los determinen.

<sup>45</sup> En el "Dictamen de las Comisiones Unidas de Asuntos Migratorios y de Estudios Legislativos, de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman el primer párrafo y las fracciones I, II y III del artículo 112 de la Ley de Migración", aprobado el 13 de octubre de 2016 por el Senado de la República, prevé en su fracción I, párrafo cuarto que la autoridad migratoria deberá dar aviso inmediato a distintas instancias, con la finalidad de que coadyuven en la garantía y protección de los derechos de las NNACMNA, sin embargo, se omite la obligación de notificar a las Procuradurías de Protección, quienes de conformidad con la LGDNNA son las encargadas de brindar la protección y procuración integral de los derechos de ese grupo de población en situación de vulnerabilidad.

## 2. Base de datos

**101.** Otro punto que resulta de especial interés es la situación que se presenta con la base de datos de NNACMNA, ya que conforme al contenido de los artículos 99 de la LGDNNNA y 43 de su Reglamento, le corresponde al SNDIF el diseño, administración, actualización y resguardo de bases de datos de NNACMNA, no obstante, la misma legislación en su artículo 100 indica que el INM debe proporcionar y colaborar con el citado Sistema, y en coordinación con el SNDIF le corresponde resguardar las bases de datos de NNACM. En una misma área intervienen diversas autoridades y al parecer con tareas similares, ya que es competencia tanto del SNDIF como del INM el resguardo de la citada base de datos, lo que podría provocar algunas diferencias de puntos de vista.

## 3. Información

**102.** En los artículos 78 y 85 del MOOSNPINNA se indica que corresponde a la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA la obligación de diseñar, administrar y actualizar el Sistema Nacional de Información, y que ese sistema nacional se integrará principalmente de la información que proporcionen la PFPNNA y el SNDIF. Ante la falta de una distribución detallada de las facultades y obligaciones respecto de tan importante mecanismo de información, resulta indispensable que tanto el SNDIF como el INM determinen de manera puntual la coordinación que llevarán a cabo, a fin de evitar la revictimización de NNACMNA, pues aunque no se establece en la legislación, se infiere que tal información únicamente puede ser recabada mediante la comparecencia o entrevista que las autoridades involucradas realicen a la niñez no acompañada; aunado a que no se precisa la forma en la que se obtendrán datos tan importantes como: “susceptibilidad de recibir protección internacional o complementaria [...] identificación de que fue víctima, testigo u ofendido en algún delito en su país de origen, residencia habitual, país de destino o en el territorio nacional [...]” (fracciones X y XI del artículo 43 del RLGDNNNA).

**103.** Por lo anterior, la CNDH considera que el hecho de que las autoridades referidas obtengan, brinden y resguarden las bases de datos que se integrarán al Sistema Nacional de Información, puede ocasionar duplicidad de funciones aunado a que no se pueda tener la secrecía correspondiente de la misma, tomando en consideración que son varias las autoridades que intervienen para su diseño, administración y resguardo.

#### 4. Capacitación

**104.** En los artículos 120, fracción IV y 125, fracción XVI, de la LGDNNNA; 5, fracción XII del MOOSNPINNA; 25 de la LM y 192, fracción I, del RLM; 15, fracción XIII, de la LSRPCYAP y 15, fracción XXII del RLSRYPC, se otorga la facultad, por separado, al Secretariado Ejecutivo del SIPINNA, al INM, a la COMAR y al SNDIF, para realizar acciones de formación y capacitación sobre el conocimiento y respeto de los derechos humanos de NNACMNA.

**105.** Dichas acciones deben realizarse de manera permanente y coordinada para que los esfuerzos no sean inadecuados o se dispersen, pues cada autoridad trabaja en un campo distinto al de la otra, por lo que resulta necesario que la coordinación recaiga solo en una de ellas para complementar y especializar a los servidores públicos que tengan contacto con NNACMNA.<sup>46</sup>

**106.** Lo anterior es de suma importancia para la debida protección de NNACMNA, pues el INM, la COMAR y los Sistemas DIF, tienen la obligación de identificar las necesidades particulares de protección que presenten las NNACMNA a efecto de brindarles una atención adecuada,<sup>47</sup> por lo que resulta indispensable que los servidores públicos de esas instituciones cuenten con un conocimiento integral, tanto de los derechos de la niñez como del procedimiento administrativo migratorio y del RCR, lo que puede obtenerse mediante el concierto tanto de las autoridades obligadas como de aquéllas a quienes les corresponde brindar la capacitación de los mismos.

**107.** Toda vez que en el artículo 9, fracción XII, del MOOSNPINNA la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA queda obligada a “Diseñar e implementar de manera coordinada y permanente programas de formación integral y capacitación sobre el conocimiento y respeto de los derechos de niñas, niños y adolescentes”, resultaría pertinente que sea esa Secretaría la que coordine los programas de capacitación y formación que se realicen respecto a los derechos de la niñez migrante con todas las autoridades involucradas

<sup>46</sup> Dentro de los compromisos que el Estado Mexicano realizó en la Mesa Redonda de Alto Nivel: “Llamado a la acción: Necesidades de protección en el Triángulo Norte de Centroamérica” Declaración de Acción de San José, se encuentra concatenado con lo mencionado en el párrafo citado, en específico en: “Fortalecer las capacidades institucionales y la formación y capacitación de funcionarios, para sostener sistemas de calidad”. 7 de julio de 2016, San José, Costa Rica.

<sup>47</sup> *Idem*. Relacionado con el compromiso: “Fortalecer la cooperación a fin de cooperar la asistencia básica y programas de apoyo para solicitantes de la condición de refugiado y refugiados, incluyendo el acceso a servicios”.

en el tema; ello permitiría establecer un estudio de los contenidos adaptándolos a una protección integral de sus derechos fundamentales.

**108.** No pasa inadvertido que el artículo quinto transitorio del RLGDNNA establece que los lineamientos, acuerdos, protocolos, metodologías y demás disposiciones administrativas de carácter general que se deban emitir, conforme a la LGDNNA y ese Reglamento, deberán ser expedidos dentro del plazo de ciento ochenta días naturales contados a partir de la entrada en vigor del Reglamento, ya que si bien el INM emitió el Protocolo de actuación para asegurar el respeto a los principios y la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en procedimientos administrativos migratorios, no existen otros instrumentos para la debida atención de NNACMNA, los cuales resultan indispensables para su correcta protección, como podrían ser los lineamientos que determine la PFPNNA para la determinación del interés superior, protocolos que establezcan la forma en que se debe llevar a cabo las representaciones en coadyuvancia y suplencia, entre otros.

**109.** Derivado del estudio que se realizó a la legislación nacional en el tema, también es de observar lo establecido en el artículo 96 de la LGDNNA, que prevé la prohibición de “[...] devolver, expulsar, deportar, retornar, rechazar en frontera o no admitir, o de cualquier manera transferir o remover a una niña, niño o adolescente cuando su vida, seguridad y/o libertad estén en peligro a causa de persecución o amenaza de la misma, violencia generalizada o violaciones masivas a los derechos humanos, entre otros, así como donde pueda ser sometido a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes”; dado que los conceptos de “transferir o remover” no son claros, prestándose de nueva cuenta a confusión o a interpretaciones subjetivas, y tampoco se precisa cómo debe realizarse la valoración de NNACMNA que se ubique en esos supuestos, por lo que debe aclararse esta situación y determinarse las acciones a efectuar, las autoridades involucradas y el tipo de medidas que deberán tomarse.

**110.** De los ejemplos antes descritos queda claro que aun cuando contamos con un robusto marco jurídico para la protección integral de los derechos de NNACMNA, el panorama todavía permanece confuso, lo que puede repercutir en forma negativa en la protección de los derechos de NNACMNA. Es necesario el acuerdo de las dependencias involucradas para el establecimiento de un punto focal que coordine de manera efectiva los esfuerzos realizados por cada una de ellas, de lo contrario caeremos en duplicidad de acciones o en el incorrecto ejercicio de alguna de ellas, lo que

desafortunadamente puede menoscabar el ejercicio de los derechos humanos de NNACMNA y de su interés superior.

**111.** Por otra parte, no pasa desapercibido que también existen facultades de coordinación entre las autoridades involucradas en la protección de las NNACMNA y las cuales son claras pues así las prevén de manera específica las diversas leyes y reglamentos tendentes a la protección de dicho grupo en situación de vulnerabilidad. De igual manera para ejemplificar lo anterior se presenta el siguiente cuadro:

FACULTADES DE COORDINACIÓN	FUNDAMENTO
El Secretariado Ejecutivo del SIPINNA coordinará las acciones entre las dependencias y las entidades competentes de la Administración Pública Federal que deriven de la LGDNNA.	Art. 130, fracción I de la LGDNNA.
El INM en coordinación con la PFPNNA, emitirá un protocolo a fin de que dentro de los procedimientos administrativos migratorios de NNACMNA se privilegie el ISN.	Art. 105 RLGDNNA.
El INM en apoyo de la COMAR determinará el ISN de NNACMNA solicitantes del RCR.	Art. 177, del RLM y 37 del RLSRYPC.
Los Sistemas DIF en coordinación con el INM y la COMAR deberán identificar a NNACMNA que requieren protección internacional, ya sea como refugiado o por otro tipo, a través de una evaluación inicial con garantías de seguridad y privacidad con el fin de proporcionarles el tratamiento adecuado y personalizado que sea necesario mediante la adopción de medidas de protección especial.	Art. 98, de la LGDNNA y 109 del RLGDNNA.
La PFPNNA coordinará con el INM, la COMAR, Sistemas DIF, la ejecución y seguimiento a las medidas de protección para la restitución integral de los derechos de NNACMNA, a fin de que se actúe de manera oportuna y articulada.	Art. 122, fracción III de la LGDNNA.
El SNDIF diseñará, integrará y administrará las bases de datos sobre NNACMNA para su incorporación al Sistema Nacional de Datos, misma que compartirá con la PFPNNA, por su parte el INM y los Sistemas DIF enviarán la información con la que cuentan.	Art. 99 y 100 de la LGDNNA

### C. Interés Superior de la Niñez

**112.** El ISN es uno de los principios rectores que conforma los derechos humanos de las NNACMNA. Toda autoridad que tenga contacto con este grupo de población debe considerarlo como prioritario al momento de tomar decisiones que los involucren, pues ello redundará en una adecuada asistencia y protección integral.

#### *1. Aspectos generales*

**113.** En el artículo 25.2 de la DUDH quedó establecido: “la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencias especiales. Todos los niños [...] tienen derecho a igual protección social”.

**114.** La CDN, por su parte, menciona en el párrafo 9 de su preámbulo que: “el niño por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidados especiales, incluso la debida protección legal”. El concepto niña y niño aplica, en términos de la misma Convención, para toda persona menor de 18 años de edad. En el artículo 2.2 de dicha Convención afirma que los Estados parte tomarán las medidas apropiadas para garantizar que la niña y el niño se vean protegidos contra toda forma de discriminación o castigo por causa de su condición, las opiniones expresadas o creencias de sus padres, tutores o familiares.

**115.** De esta manera y tomando en cuenta que las NNACMNA como personas tienen derechos humanos, por su condición de proceso de maduración necesitan de protección y cuidado especiales, como se establece el interés superior de los mismos al indicar la CDN en su artículo 3.1 que “en todas las medidas concernientes a las niñas y niños que tomen las instituciones públicas o privadas, de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a la que se atenderá será el interés superior de la niña y del niño”.

**116.** La CPEUM en su artículo 4o., párrafo ocho, hace referencia al mismo concepto de la siguiente forma: “En todas las actuaciones y decisiones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos”.

**117.** Uno de los obstáculos a nivel nacional con los que se enfrenta la interpretación y aplicación de esta norma de procedimiento, principio y de-

recho, es que la LGDNNA, la LM y la LSRPCYAP, con sus respectivos Reglamentos, no clarifican de manera precisa el alcance del concepto, lo que termina limitando la protección y ejercicio del ISN, específicamente hablando de NNACMNA a la hora de garantizar, reconocer y proteger los derechos de este grupo poblacional.

**118.** Por ello, se vuelve necesario retomar lo que se establece en diversos instrumentos y documentos internacionales que clarifican la aplicabilidad del ISN. La OG-14 (2013), “Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial”, en su párrafo cuarto dice lo siguiente: “El objetivo del concepto del interés superior del niño es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención y el desarrollo holístico —entendiéndose como el desarrollo físico, intelectual, moral, psicológico y social del niño— del niño”.<sup>48</sup>

**119.** En el mismo instrumento internacional se recuerda que no hay jerarquía de derechos, por lo que los previstos en la Convención están directamente relacionados con el ISN, y ninguno debería verse perjudicado por una interpretación negativa del mismo, como, por ejemplo, la situación que viven las NNACMNA en tránsito por México, cuando la autoridad administrativa migratoria mexicana restringe su libertad, para aparentemente proteger su derecho a la seguridad y a la integridad física.

**120.** La CNDH ha obtenido diversos testimonios donde las NNACMNA que están detenidos en las estaciones migratorias, tienen dificultad para entender y tampoco se les explica suficientemente la situación por la que atraviesan, por lo que terminan con sentimientos negativos y situaciones decepcionantes y violentas,<sup>49</sup> mientras que desde la visión adultocrática de las autoridades mexicanas se piensa que se les está protegiendo.

<sup>48</sup> Observación General Núm. 14, “Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial” (artículo 3, párrafo 1), Comité sobre los Derechos del Niño, Naciones Unidas, 29 de mayo de 2013, párr. 4o.

<sup>49</sup> Testimonios recabados por personal de la CNDH en las estaciones migratorias de Acayucan, Veracruz, y Hermosillo, Sonora, el 23 de mayo de 2016.

Jonathan "N", hondureño, 17 años: *"Me siento triste. No me han dicho el por qué estoy aquí. Opino que es muy malo este lugar porque el personal me habla como enojado y de mal carácter"*

Eduardo "N", guatemalteco, 17 años: *"Tengo mucha desesperación, ya que me dijeron que estoy aquí por mi seguridad y por no contar con papeles para estar legalmente en México."*

Pedro "N.", guatemalteco, 15 años: *"Me siento desesperado de estar aquí. Me dijeron que es por mi seguridad."*

121. En la OG-14 (2013) se hace referencia a la necesidad de tomar en cuenta al interés superior como un concepto triple; basado en los siguientes aspectos:

- a. **Derecho sustantivo:** Debe considerarse de manera primordial siempre que se evalúe y tenga en cuenta las necesidades de una niña, niño, adolescente o un grupo infantil en una situación particular, teniendo en cuenta distintos intereses, su opinión y la garantía de que ese derecho se pondrá en práctica siempre que se tenga que adoptar una decisión sobre una cuestión que afecta directa o indirectamente a la niña o niño en cuestión, estableciendo una obligación intrínseca de su cumplimiento para los Estados. En este sentido aplica la reflexión sobre diversos derechos que deberían ser reconocidos por la autoridad migratoria mexicana para las NNACMNA, empezando por la no detención, el cual debería ser un derecho permanente y no una excepción (tal como lo establece el artículo 111 del RLGDNNA); de igual forma el derecho a escuchar su opinión en todos los procesos administrativos y judiciales que le competen, el derecho a la representación jurídica y el derecho a contar con un tutor durante la definición de su procedimiento migratorio y todas las decisiones que le afecten tanto si abandona el país como si se queda en él.
- b. **Principio jurídico interpretativo fundamental:** Si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el ISN. Los derechos consagrados en la Convención y sus Protocolos facultativos establecen el marco interpretativo.

- c. **Una norma de procedimiento:** Con la finalidad de tomar una decisión sobre una situación particular que afecte a una niña, niño, adolescente o grupo de niñas, niños o adolescentes, el Estado deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (tanto positivas como negativas) sobre dicha afectación hacia las niñas, niños y/o adolescentes interesados, así como justificar la toma de decisiones que dejan en claro cómo se ha tenido en cuenta el derecho del ISN y cómo lo están aplicando en cada caso particular, en qué criterios se basa la decisión que se toma y cómo se ponderan todos los intereses de la niña, niño o adolescente frente a otras consideraciones. Esto implica que el Estado mexicano debe explicar en cada caso particular por qué realiza la detención, su finalidad, qué herramientas y estrategias de apoyo le brinda a cada NNACMNA, cumpliendo además con el marco jurídico actual mexicano, situación que a la fecha es nula o excepcional como dan cuenta algunos de los testimonios que la CNDH ha recabado en las estaciones migratorias, alguno de los cuales se citan a continuación.<sup>50</sup>

Leonel "N", hondureño, 17 años: *"No me han dicho nada acerca de mi situación migratoria, ni sobre mi derecho a solicitar refugio".*

Magdalena "N", hondureña, 17 años: *"Nadie me ha informado nada".*

122. En la OG-14 (2013), se hace especial énfasis, en los artículos 47 y 48, sobre la necesidad de que los Estados parte de la Convención elaboren y adopten todas las medidas necesarias para la aplicación del ISN como derecho, norma de procedimientos y principio jurídico.

123. Esto incluye las decisiones individuales tomadas por instituciones administrativas y judiciales que tengan afectación directa o indirecta hacia las niñas, niños y adolescentes, en contexto de movilidad humana.

124. En términos generales, vale la pena señalar el incumplimiento a lo establecido en el artículo Quinto Transitorio del RLGDNNA, toda vez que no se cuenta con manuales, acuerdos, protocolos o metodologías actuali-

<sup>50</sup> Testimonios recabados por personal de la CNDH en la estación migratoria de Tampico, Tamaulipas, el 23 de mayo de 2016.

zados conforme el nuevo ordenamiento jurídico, respecto de la protección integral que las autoridades gubernamentales mexicanas como el INM, la PFPNNA, SNDIF y COMAR, deben brindar a las NNACMNA.

**125.** Esta Comisión Nacional reconoce el esfuerzo realizado por la SEGOB, COMAR e INM, quienes el 4 de julio de esta anualidad presentaron a los medios de comunicación el “Protocolo de evaluación inicial para la identificación de indicios de necesidades de protección internacional en niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados”, documento que tiene como finalidad, entre otras cosas, mejorar la comunicación entre NNACMNA y los funcionarios encargados de identificar indicios de necesidades de protección internacional en el marco de respeto a sus derechos humanos basado en documentos internacionales como la OC-21/14 y la OG-6 (2005).

**126.** Dicho Protocolo se divide en siete pasos de detección, aplicación de entrevista y cuestionario. Incorpora conceptos psicológicos de desarrollo infantil y técnicas de entrevista de forma asertiva y empática; sin embargo, consideramos que puede reforzarse precisando la autoridad encargada de su aplicación, para evitar dejarla abierta a la especulación, ya que no se establece.

**127.** En ese contexto, la Dirección de Capacitación Migratoria del INM actualmente coordina la capacitación acerca de la aplicación del mencionado documento, lo que hace suponer que está dirigido, principalmente, a personal de ese Instituto (OPI's), aun cuando no es el idóneo para realizar las entrevistas, puesto que forma parte de la autoridad que detiene y, en su caso, deporta a las NNACMNA.

**128.** Es importante señalar que personal de esta Comisión Nacional ha participado como receptor del mencionado curso que la Dirección de Capacitación Migratoria del INM coordina, el cual se asume en un lenguaje especializado en infancia y dura aproximadamente 12 horas, tiempo que se considera insuficiente, puesto que los conceptos y tecnicismos son complejos para su debida comprensión, además, no se tiene la certeza de que se dirija a personal previamente capacitado en el tema y la formación de 12 horas en línea no debe ser utilizada para validar a personal administrativo migratorio como especialistas en niñez migrante. En consecuencia, hace falta fortalecer la capacitación a personal especializado en niñez migrante y protección internacional de la misma, ya que esto redundará en una mejor aplicación del citado Protocolo y en el respeto a los derechos humanos de dicho grupo en estado de vulnerabilidad.

**129.** Pareciera que dicho instrumento mejor debiera ser aplicado únicamente por personal especializado de los Sistemas DIF y/o de las Procuradurías de Protección, en instalaciones de los CAS del SNDIF adecuadas para que las NNACMNA se encuentren en un ambiente que les genere confianza y puedan expresar los motivos ciertos por los cuales salieron de su país.

**130.** Es de destacarse que en el Protocolo de actuación, publicado en el DOF el 10 de agosto de 2016, se observa la implementación de algunas buenas prácticas enfocadas a mejorar la atención de NNACMNA, como lo es el contenido del aviso que el INM debe generar a los Sistemas DIF, ya que incluye la señalización expresa de “solicitud de canalización” que anteriormente no existía, y con la cual se está de acuerdo, ya que genera mayor certeza para el respeto de los derechos humanos de dicho grupo en estado de vulnerabilidad, pues anteriormente el INM solo avisaba del alojamiento en la estación migratoria, en cambio ahora solicita su canalización.

**131.** No obstante lo anterior, dicho Protocolo debe completarse con la obligación de notificar a la CNDH y a los organismos estatales de derechos humanos la presentación de NNACMNA en un recinto migratorio, tal y como lo establece el artículo 112, fracción I, de la LM.

**132.** Por otro lado, encontramos que en la OC-21/14 se afirma que: “el principio de interés superior implica, como criterio rector, tanto su consideración primordial en el diseño de las políticas públicas y en la elaboración de normativa concerniente a la infancia, como su aplicación en todos los órdenes relativos a la vida de la niña o del niño. En el contexto de la migración, cualquier política migratoria respetuosa de los derechos humanos, así como toda decisión administrativa o judicial relativa tanto a la entrada, permanencia o expulsión de una niña o de un niño, como a la detención, expulsión o deportación de sus progenitores asociada a su propia situación migratoria, debe evaluar, determinar, considerar y proteger de forma primordial el interés superior de la niña o del niño afectado. En estrecha conexión con lo anterior, destaca la obligación de respetar plenamente el derecho de la niña o del niño a ser oído sobre todos los aspectos relativos a los procedimientos de migración y asilo y que sus opiniones sean debidamente tenidas en cuenta”.<sup>51</sup> Por lo que la determinación del ISN debe ser el eje rector de todas las decisiones que tomen las autoridades res-

<sup>51</sup> Opinión Consultiva OC-21/14, “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional”, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 19 de agosto de 2014, párr. 70.

pecto de la situación jurídica de las NNACMNA, siendo igualmente importante para este Organismo Nacional, escuchar la opinión de la niñez no acompañada, tomando en consideración sus características físicas y personales.

133. Sirve, como ejemplo de lo anterior, el siguiente testimonio:<sup>52</sup>

**Lizeth “N”. 17 años, salvadoreña. “Me siento desesperada, me dijeron que estoy aquí por no tener documentos, pienso que está muy mal ya que no hice nada malo, solo quería reunirme con mi mamá”**

134. También debe incluirse la obligación por parte del Estado “de velar porque en todas las decisiones judiciales y administrativas, las políticas y la legislación relacionadas con los niños dejen patente que el interés superior de éstos ha sido una consideración primordial; ello incluye explicar cómo se ha examinado y evaluado el interés superior del niño, y la importancia que se le ha atribuido en la decisión”.<sup>53</sup>

135. La OC-21/2014 “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o necesidades de protección internacional”, también incluye esta responsabilidad para agentes particulares y proveedores de servicios de los gobiernos, lo que genera la obligación de las autoridades competentes, en este caso de la PFPNNA, para autorizar, registrar, certificar y supervisar a estas estancias particulares como pueden ser las organizaciones de la sociedad civil, de conformidad con el artículo 108 de la LGDNNA.

136. Para la evaluación del ISN, la OG-14 (2013) sugiere que se trate cada caso desde su particularidad y no como un todo, aunque se habla de grupos de niñas y niños, como lo menciona dicho instrumento: “las características específicas del niño o los niños de que se trate, como la edad, el sexo, el grado de madurez, la experiencia, la pertenencia a un grupo minoritario, la existencia de una discapacidad física, sensorial o intelectual y el contexto social y cultural del niño o los niños, por ejemplo, la presencia

<sup>52</sup> Testimonio recabado por personal de la CNDH en la estación migratoria de Tapachula, Chiapas, el 24 de mayo de 2016.

<sup>53</sup> Observación General Núm. 14, “Sobre el derecho del niño a que su interés superior...” *op. cit.*, párr. 30.

o ausencia de los padres, el hecho de que el niño viva o no con ellos, la calidad de la relación entre el niño y su familia o sus cuidadores, el entorno en relación con la seguridad y la existencia de medios alternativos de calidad a disposición de la familia, la familia ampliada o los cuidadores”.<sup>54</sup>

**137.** En cuanto a otras responsabilidades que deben adquirir los Estados para impulsar el ISN se incluye la capacitación al personal que está relacionado de manera directa o indirecta con la toma de decisiones que afectan a las NNA, incluyendo específicamente a los profesionales que trabajan con la niñez. Lo anterior debe implicar, en el caso mexicano, que todos los agentes migratorios, personal de los albergues de los Sistemas DIF, de las OCS, así como personal de la PFPNNA y las respectivas Procuradurías de Protección de cada entidad federativa, deban estar certificados en competencias y habilidades específicas de la determinación del ISN, más allá del curso de formación de 40 horas que algunos agentes del INM tomaron en los años 2011 al 2013, para formarse como OPI’s.

**138.** Hay que enfatizar que no cualquier persona está facultada ni preparada para poder determinar el ISN. No solo se pide que los profesionales cualificados sean profesionales en la materia sino que tengan formación y capacitación especial: “[...] entre otras cosas, en psicología infantil, desarrollo del niño y otras esferas pertinentes del desarrollo humano y social, que hayan trabajado con niños y que examinen la información recibida de manera objetiva. En la medida de lo posible, en la evaluación del interés superior del niño debería participar un equipo multidisciplinario de profesionales”.<sup>55</sup>

**139.** El marco jurídico nacional actual ha incorporado conceptos fundamentales de los instrumentos internacionales firmados por México en materia de protección para NNACMNA, como el ISN, el debido proceso, la reunificación familiar, el derecho a ser escuchado, sin embargo, al analizar los diversos testimonios recabados por esta Comisión Nacional y los documentos ya publicados por organismos internacionales, así como por OSC, se evidencia que la información solicitada debe ser obtenida por profesionales certificados en la atención a la niñez y en específico en el principio de la determinación del ISN, situación que actualmente no se ve plasmada en la realidad cotidiana que viven las NNACMNA en su tránsito por México cuando son detenidos por la autoridad mexicana; la misma si-

<sup>54</sup> *Ibid.*, párr. 48.

<sup>55</sup> *Ibid.*, párr. 94.

tuación se refleja en el momento de hacer el análisis sobre el ISN por dichas autoridades.

**140.** La OG-14 (2013) señala como necesario que cada país elabore una lista sobre los puntos básicos y necesarios a tomar en consideración para la determinación del ISN y que sea particularizada para cada población infantil específica o casos particulares, como serían NNACMNA.<sup>56</sup> Los servidores públicos mexicanos que están en contacto con las NNACMNA deben tomar como base la lista de datos que se incluye en la normatividad nacional e internacional, además de incluir dentro de la evaluación las diversas situaciones de vulnerabilidad que pueden tener las NNACMNA, y que dentro de las entrevistas debe quedar clarificado por parte de los especialistas que las realizan, su género, edad, condición de viaje, pertenencia a algún grupo étnico, si ha sido víctima o testigo de delito y si tiene alguna discapacidad física o intelectual, entre otras.

**141.** Cuando se realice la determinación del ISN se debe procurar en todo momento la protección y cuidados de las NNACMNA y la misma CDN es muy clara al decir que esto no debe ser justificación del Estado para privar a un niño de su libertad o limitar sus demás derechos contenidos en el ISN, como lo han mencionado organizaciones y organismos internacionales en el caso de la autoridad migratoria en México, respecto de las condiciones de detención y encierro que sufren las NNACMNA por parte de la autoridad mexicana.

**142.** Para la determinación del ISN debe tomarse en cuenta el perfil de los profesionales que la realizan. Deben estar relacionados con la infancia de manera directa y especializada, y la determinación debe ser interdisciplinaria, dado que todas las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que intervengan en el proceso de tal determinación deben trabajar de manera conjunta, lo que implica desarrollar e implementar nuevos protocolos de atención coordinados no basados en procesos administrativos, sino en la determinación del ISN de las NNACMNA.

**143.** Especial atención merece el tema de la protección jurisdiccional que debe recibir la infancia que se encuentra en territorio nacional, lo que llevó

---

<sup>56</sup> En el marco de la Conferencia de Alto Nivel denominada “Retos de las instituciones de los Ombudsmen respecto a los flujos migratorios mixtos”, llevada a cabo los días 7 y 8 del mismo mes y año en Tirana, Albania, uno de los puntos que se requirieron a los Estados fue proporcionar tratamiento especial a la niñez en contexto de migración internacional no acompañada y refugiada, acorde con sus necesidades especiales salvaguardando sus derechos fundamentales.

a la SCJN a emitir el “Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a niñas, niños y adolescentes”,<sup>57</sup> y el “Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a personas migrantes y sujetas de protección internacional”; en ellos se considera como un elemento extra la vulnerabilidad que presentan las personas en contexto de migración, el hecho que las niñas, niños y adolescentes sean no acompañados, por lo que se debe garantizar la evaluación sobre su identidad, nacionalidad, antecedentes étnicos, culturales, lingüísticos, crianza, así como las vulnerabilidades y necesidades especiales de protección.

**144.** El último de los Protocolos referidos hace hincapié en la importancia de “que los niños, niñas y adolescentes cuenten con toda la información de manera sencilla, para que entiendan todas sus opciones legales y las consecuencias de cada una de ellas, en su caso, el sentido de su resolución y los pasos que se tendrán que seguir posteriormente para cumplir la misma”.<sup>58</sup> Este Organismo Nacional insiste y reconoce la necesidad prioritaria de que NNACMNA sean debidamente informados, con respeto y de manera documentada acerca de sus derechos.

**145.** El Protocolo de Actuación citado, considerado como criterio orientador, refiere que el interés superior del niño, niña o adolescente también garantiza su derecho a la educación y a un nivel de vida adecuado acorde con su desarrollo físico y mental, lo cual implica el acceso a la salud y tratamientos para enfermedades y rehabilitación.

**146.** La falta de atención sobre el principio del ISN constituye una constante preocupación para este Organismo Nacional, es así que se han emitido las recomendaciones 18/2010, 27/2010, 23/2011, 54/2012, 77/2012, 31/2013, 36/2013, 17/2014, 22/2015, 27/2015 y 22/2016, en las cuales se ha observado su incumplimiento; algunas de estas recomendaciones y las violaciones al ISN serán analizadas con mayor detalle en los siguientes capítulos de este documento.

<sup>57</sup> Respecto del carácter orientador del Protocolo se encuentra la siguiente tesis: “Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren niñas, niños y adolescentes emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. No es vinculante y por tanto no tiene valor normativo para fundar una decisión jurisdiccional, pero constituye una herramienta para quienes ejercen dicha función”, Semanario Judicial de la Federación, julio de 2014, Registro 2006882.

<sup>58</sup> SCJN. México, 2013, p. 97.



## 2. Información obtenida de la Sociedad Civil y Organismos Internacionales.

147. Organizaciones como HRW han hecho énfasis en que los profesionales que traten con las niñas y niños deben proporcionar con claridad toda la información necesaria a esta población para que comprendan cabalmente sus derechos, especialmente que se garantice el interés superior: “Ante la falta de información y asistencia adecuada, a menudo los niños recurren a los consulados en busca de ayuda. Por ejemplo, cuando Daniel L. llegó a México con su hermano pequeño, primero habló con un agente del INM para pedir asilo y fueron remitidos a un funcionario consular. Le conté mi problema a alguien del consulado salvadoreño. Me dijo que fuera a la COMAR a pedir ayudar. Hablé con la COMAR y me abrieron una solicitud, nos contó Daniel L.”<sup>59</sup>

<sup>59</sup> Human Rights Watch, “Puertas cerradas. El fracaso de México a la hora de proteger a niños refugiados y migrantes de América Central”, marzo, 2016, p. 80.

**148.** Los ejemplos y testimonios que se plasman en los informes de organismos internacionales y OSC evidencian no solo la falta de capacidad del personal del INM y de otras instancias para comunicarse asertivamente con NNACMNA, sino la falta de preparación, de capacitación y de experiencia, eso sin incluir, según lo menciona la CDN, la opinión del niño o niña, para garantizar su derecho a ser escuchado, previsto en su artículo 12, debiendo incluirse dentro del procedimiento de la determinación del ISN.

**149.** También es importante señalar que la determinación del interés superior del niño debe estar considerada en el ámbito de la repatriación de las NNA, ya que para HRW no basta con localizar a la familia en el país de origen, es indispensable que se obtenga información confiable y suficiente de que la reintegración familiar será en beneficio de la NNACMNA y no se le exponga con esta medida a que vuelva abandonar su hogar o a ponerse en una situación de riesgo.

**150.** En este punto coincide el informe de “Niñez Detenida” elaborado por el Centro Fray Matías de Córdoba y la Universidad de Lanús (2012), haciendo referencia a que es la autoridad mexicana quien deberá aportar información confiable y suficiente para promover la reintegración familiar de NNACM y no se les expondrá con esta medida a que vuelvan a abandonar su hogar o a ponerse en una situación de riesgo por violencia intrafamiliar o social.

**151.** Tanto el Centro Fray Matías de Córdoba como la Universidad Lanús y HRW manifiestan su preocupación ante la ausencia del procedimiento del ISN en las normas y procedimientos migratorios, donde se debe buscar que se asegure una protección integral de la infancia antes de alcanzar los objetivos de las políticas migratorias, en especial de los mecanismos de control, por lo que se propone un perfil de los profesionales que deberían intervenir en el procedimiento de atención y protección de la infancia migrante, similar a la figura actual del OPI, además deben poseer los conocimientos necesarios y “estar especializados en atención a la infancia para que los intereses de NNA estén debidamente protegidos y sus necesidades en materia jurídica, social, sanitaria, psicológica, material y educativa sean íntegramente evaluadas y contempladas”.<sup>60</sup> Se incluye en este perfil traductores de las diversas lenguas de origen, así como conocimiento de las cues-

<sup>60</sup> Ceriani C., Pablo, “Niñez Detenida: Los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes migrantes en la frontera México-Guatemala”, Universidad Nacional de Lanús y Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba, A. C., Capítulo 6, Repatriaciones ajenas al Interés Superior del Niño: Procedimientos y Decisiones arbitrarias. México, 2012, p. 3.

ciones vinculadas con la migración y sobre los impactos del proceso migratorio en las NNACMNA que lo transitan.

**152.** Ante esta situación, HRW realizó en su último informe una serie de observaciones en las que indicó que “El INM cuenta con oficiales de protección a la infancia para llevar a cabo evaluaciones del interés superior de los niños y determinar sus necesidades de protección. Sin embargo, la mayoría de los niños con los que hablamos nos dijeron que no creían haber hablado nunca con un oficial de protección a la infancia del INM”.<sup>61</sup> La CNDH ha constatado esta situación, ya que en los cuestionarios y visitas a recintos migratorios realizados por su personal, la mayoría de NNACMNA indicaron no haber tenido contacto con un OPI.

**153.** En el ámbito del ISN se señala la manipulación del lenguaje adulto-crático por parte de las autoridades mexicanas para justificar sus decisiones con base supuestamente en el reconocimiento de la determinación del ISN: “La política migratoria, y en particular los mecanismos dirigidos a la detención y repatriación de NNA migrantes, recurren a una serie de eufemismos [que ocultan el carácter de las medidas que se adoptan. Esta estrategia no solamente implica una tergiversación semántica]. 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”.<sup>62</sup>

**154.** Aseguramiento, presentación, alojamiento o estancia son conceptos utilizados indistintamente en diferentes normativas o informes oficiales del gobierno mexicano para referirse a una misma situación: la privación de la libertad de niños, niñas y adolescentes migrantes en estaciones migratorias o albergues cerrados del DIF. “Sin embargo, los términos que se ajustan a la naturaleza jurídica de esa circunstancia, como detención, encierro, o privación de la libertad, no son utilizados en ninguna de las políticas públicas que disponen o aplican esas medidas”.<sup>63</sup>

**155.** Repatriación (voluntaria), devolución y retorno asistido aluden a la disposición, por parte de la autoridad migratoria, de la salida de una

<sup>61</sup> Human Rights Watch, “Puertas cerradas. El fracaso de México en...”, *op. cit.*, p. 54.

<sup>62</sup> Ceriani C., Pablo, “Niñez Detenida: Los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes migrantes”, *op. cit.*, Resumen ejecutivo, p. 8.

<sup>63</sup> *Ibid.*, Capítulo 3. Políticas de Migración y Niñez: Aspectos, Principios y Marco Institucional, p. 20.

NNACMNA desde México hacia su país de origen. Sin embargo, al examinarse detenidamente los procesos que conducen a estas decisiones, cómo y quién adopta esa medida, a través de qué clase de procedimientos, qué derechos y garantías son reconocidos y pueden ser efectivamente ejercidos, los conceptos que podrían definir de manera más precisa estas prácticas en muchas ocasiones son los de expulsión o deportación.

**156.** Estos son algunos de los ejemplos más evidentes de los eufemismos que se utilizan de manera generalizada en el contexto de política migratoria y, específicamente, en los procedimientos administrativos que se desarrollan ante la irregularidad migratoria de un niño, niña o adolescente migrante que reside o transita por territorio mexicano.

**157.** No obstante lo anterior, debe reconocerse que “Este uso de eufemismos genera una serie de problemas en términos de derechos de los NNA migrantes. Principalmente, invisibiliza la real naturaleza jurídica de las respuestas estatales frente a la migración irregular, dificulta su reformulación y la búsqueda de alternativas más integrales para encauzar el fenómeno. También provoca que los funcionarios que trabajan con NNA, no tengan en cuenta la gravedad del hecho de que estén privados de su libertad, ni la vulneración de derechos que ello supone, al grado de normalizar esa práctica y verla como parte “natural y necesaria” del proceso migratorio.”<sup>64</sup>

**158.** Se considera importante señalar, como lo hace HRW, la forma en que se estructuran las entrevistas por parte del INM sin considerar realmente el ISN: “Aquellos que huyen en busca de seguridad no siempre explican con detalle las razones por las cuales abandonaron sus países. Esto es particularmente cierto en el caso de los niños, sobre todo cuando no distinguen a las autoridades de protección infantil del INM de los agentes de inmigración del INM. Tal y como señalan las directrices del ACNUR para las solicitudes de asilo de niños: Los niños no pueden articular sus solicitudes de la condición de refugiado en la misma forma que los adultos y, por lo tanto, pueden requerir especial asistencia para llevarla a cabo. Además, tal como observa la Declaración de Buenas Prácticas del Programa de Menores no Acompañados y Separados en Europa: Los niños y las niñas podrían dar información falsa a las diferentes autoridades debido a malentendidos, a que son coaccionados o simplemente porque no conocen la información solicitada.”<sup>65</sup>

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>65</sup> Human Rights Watch, “Puertas cerradas. El fracaso de México en...”, *op. cit.*, p. 72.

**159.** Dentro de las funciones y actividades que realiza personal de este Organismo Nacional se encuentran las visitas a albergues y recintos migratorios en las que han advertido la poca presencia de los OPI's durante la sustanciación del procedimiento administrativo migratorio de las NNACMNA, no obstante, en las escasas ocasiones en que han intervenido, no cuentan con un protocolo de actuación para la detección de posibles solicitantes del RCR, generando con ello que no existan las condiciones idóneas para que las NNACMNA puedan tener la confianza de compartir la situación por la cual abandonaron su país de origen y lo que los orilló a viajar solos.

**160.** Existen diversos posicionamientos de las OSC respecto a la preocupación de que actualmente no se respeta la determinación del ISN de NNACMNA, como se puntualizó por Pérez García, director de la Red por los Derechos de la Infancia en México, al señalar en la publicación del Universal el día 29 de mayo: “el país está dando preferencia a acuerdos político-económicos con Estados Unidos, y está fallando al artículo 4o. constitucional, que establece que todas las acciones que realice el Estado deben tener como prioridad el interés superior de la niñez. Con los operativos que se realizan por parte de la autoridad mexicana en el marco del programa Frontera Sur la deportación se ha incrementado. Un 86% de niñas, niños y adolescentes que son detenidos son deportados, lo que es una violación grave a sus derechos humanos. Es obvio que si las niñas y niños vienen huyendo de la violencia de su país, regresarlos a su contexto en muchas ocasiones significa regresarlos a la muerte”<sup>66</sup>

**161.** Las OSC y los Organismos Internacionales buscan que no se justifiquen las políticas migratorias restrictivas del Estado mexicano hacia las NNACMNA con la utilización de términos eufemísticos como alojamiento, protección o presentación, cuando en la realidad se está vulnerando el ISN a esta población infantil.

**162.** La autoridad migratoria mexicana debe analizar si realmente quiere ser congruente con la normatividad internacional y nacional en materia de protección de los derechos de la niñez actual y dar un paso en ese sentido en sus modelos de atención, lo que implica dejar de realizar las prácticas de detención hacia NNACMNA, modificar internamente los conceptos y dejar en claro que no son acciones de protección las que los retienen en las estaciones migratorias sino acciones de control migratorio. El Estado mexicano

<sup>66</sup> El Universal, “Imparable, Migración Infantil”, 29 de mayo de 2016.

debe buscar la integralidad de los derechos de NNACMNA, determinar de manera eficaz el ISN y velar porque dicho principio siempre sea respetado.

**163.** Para ello, es necesario mencionar que la determinación del ISN es un procedimiento flexible y dinámico, que en términos de lo dispuesto en los instrumentos internacionales citados en este inciso, como lo es la OG-14 (2013), consiste en efectuar un análisis multidisciplinario por profesionales en la niñez en contexto de la migración, que evalúen las circunstancias de vida, la madurez física y mental, entre otras cosas, de las NNACMNA, para efecto de establecer la atención, el cuidado y protección que requieren, de acuerdo al caso particular, y cuyo resultado será los parámetros que deban observarse por todas aquellas autoridades que tengan interacción con NNACMNA, y que de acuerdo a su atribución requiera emitir una resolución sobre su persona.

**164.** La CrIDH ha señalado que la determinación del ISN se debe hacer a partir de una evaluación de las circunstancias que rodean el caso como son las características individuales del niño en concreto, la red de apoyo del niño y los riesgos posibles entre otros, para luego evaluar el impacto de su desarrollo y bienestar.<sup>67</sup>

**165.** En ese sentido, esta Comisión Nacional considera que la PFPNNA debe emitir los lineamientos a seguir para la determinación del ISN, los cuales serán las bases a considerar por las Procuradurías de Protección, quienes son las instancias competentes para, en cada caso en concreto, resolver sobre el ISN, a través de entrevistas y estudios aplicados por especialistas en la niñez en contexto de migración, de diversas disciplinas, entre ellas, psicología, trabajo social, pedagogía, entre otras, evitando así la revictimización, y tomando en cuenta siempre la opinión de las NNA, conclusión que deberán tomar en consideración las demás instancias relacionadas con la atención a de NNACMNA, como pueden ser los CAS, INM, COMAR, DIF, SS y SEP, que por Ley tienen la responsabilidad de velar por su interés superior.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile, Fondo, Reparaciones y Costas, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 24 de febrero de 2012, párr. 108.

<sup>68</sup> La “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Migración en materia de infancia migrante”, presentada ante la Mesa Directiva del Senado de la República el 26 de abril de 2016, indica en su artículo 74, que en tanto la Procuraduría de Protección determina el ISN el NNACM será documentado como visitante por razones humanitarias, situación con la que coincidimos al ser un derecho de ese grupo de población en estado de vulnerabilidad.

**166.** Velar por el ISN, en cambio, debe entenderse como la obligación de todas las autoridades e instituciones involucradas en la atención integral de NNACMNA en reconocer y garantizar que ese grupo en estado de vulnerabilidad tenga acceso a todos los derechos señalados en el marco normativo nacional e internacional, de acuerdo a los parámetros establecidos en la determinación del ISN.

#### **D. Tutor para niñas, niños y adolescentes en contexto de migración internacional, no acompañados o separados de su familia**

**167.** El Comité de los Derechos del Niño estableció en la OG-6 (2005) que tan pronto como se determine la condición de menor no acompañado o separado de su familia, se nombrará un tutor a quien se le consultará e informará de todas las medidas adoptadas en relación con la NNACMNA.<sup>69</sup>

**168.** La CrLDH mencionó, en la OC-21/2014, que los procesos administrativos y judiciales que involucren NNACM no acompañados y separados de sus familias no podrán ser iniciados hasta en tanto no haya sido nombrado un tutor; el cual debe mantenerlo bajo su tutela hasta que: 1) Llegue a la mayoría de edad, 2) Abandone permanentemente el territorio o la jurisdicción del Estado, 3) Desaparezca la causa por la cual fue nombrado. Además, esa persona deberá conocer suficientemente los intereses y situación de la NNACMNA y estar autorizada para asistir a todos los procedimientos de planificación y adopción de decisiones.<sup>70</sup>

**169.** La CrLDH indicó que el tutor debe funcionar como un vínculo entre las NNACMNA y los organismos con el fin de asegurar que sus necesidades en materia jurídica, social, educativa, sanitaria, psicológica y material sean satisfechas; asimismo, para el caso de NNACM separados de su familia se nombrará como su tutor al familiar adulto que lo acompañe o le dispense cuidados, salvo que sea contrario a su interés superior.<sup>71</sup>

**170.** UNICEF en el documento “La Travesía, Migración e Infancia” señaló “[...] que el pronto nombramiento de un tutor competente constituye una garantía procesal importantísima para el respeto del interés superior de los

<sup>69</sup> Observación General Núm. 6, (2005), “Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen”, Comité de los Derechos del Niño, Naciones Unidas, 1o. de septiembre de 2005, párr. 33.

<sup>70</sup> Opinión Consultiva OC-21/14, “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración...”, *op. cit.*, párrs. 132 y 133.

<sup>71</sup> *Idem.*, párrs. 134 y 135.

niños migrantes no acompañados...”,<sup>72</sup> ello independientemente de la obligación que tienen las autoridades de que se le nombre un representante legal en los procedimientos administrativos o jurisdiccionales. Al respecto, este Organismo Nacional advierte, como se detallará más adelante en el cuerpo del presente documento, que en todos los procedimientos administrativos en los que se ven involucrados NNACMNA, en la actualidad, la figura del tutor es inexistente, aun y cuando por la situación de vulnerabilidad en que se encuentran, es obligación del Estado nombrar un tutor a la niñez que ingresa a México sin la compañía de sus padres o quien ejerce sobre ellos la patria potestad.

**171.** Sobre el particular, Sin Fronteras I.A.P. y el Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (INCEDES) señalaron en su informe “Adolescentes Migrantes No Acompañados. Estudios sobre sus derechos humanos durante el proceso de verificación migratoria, detención, deportación y recepción” que “Otro factor reportado por los adolescentes, es que durante la comparecencia el 96.7% no contó con asesoría legal ni con tutor o una persona de confianza que defendiera sus intereses. Además, desconocían el motivo para tomar sus huellas digitales o fotografiarlos, en algunos casos. Valga recordar que toda persona bajo tutela del Estado debe de ser informada sobre el proceso por el que se encuentra privada de su libertad, las etapas del procedimiento, el tiempo estimado a permanecer en detención y los derechos que tienen durante ésta, incluso el derecho a solicitar y recibir asilo. Solo un 29.7% de los adolescentes tenía conocimientos sobre sus derechos durante el procedimiento migratorio. Esta información les había sido comunicada a través de un folleto de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y, en algunas ocasiones, mediante una publicación del INM sobre las normas de las estaciones migratorias”. Situación que corroboró esta CNDH, toda vez que de los 521 testimonios correspondientes a NNACMNA, a 344 no les fue brindada información sobre su situación jurídica durante los procedimientos administrativos instaurados en su contra por el INM, de ahí la importancia de que cuenten con el acompañamiento del tutor y representante jurídico.

**172.** Bajo esa tesitura, es importante subrayar que en términos de lo previsto en el artículo 23 del Código Civil Federal, la minoría de edad es una restricción a la personalidad jurídica que no debe menoscabar la dignidad de la persona y mucho menos el ejercicio de derechos por medio de la representación jurídica.

<sup>72</sup> UNICEF, “La Travesía. Migración e Infancia”, *op. cit.*, p. 26.

**173.** En el numeral 21 de la OG-6 (2005), se señala el deber de nombrar un tutor competente a las NNACMNA lo antes posible, lo que constituye una garantía procesal esencial para el respeto de su interés superior. Así en términos de lo prescrito en este numeral, a las NNACMNA no se les puede iniciar algún procedimiento, si no le ha sido nombrado un tutor.

**174.** En relación con ello, esta Comisión Nacional documentó en las recomendaciones 18/2010 y 54/2012, respectivamente, que personal del INM resolvió la situación migratoria de las NNACMNA agraviados como si se tratara de personas adultas, al grado de permitirles tomar decisiones propias sin la presencia de un tutor o representante legal; incluso, en el primero de los pronunciamientos aludidos se probó que presionaron a la adolescente agraviada a declarar que en todo momento se habían protegido sus derechos humanos, y que eximía de toda responsabilidad jurídica, penal, administrativa y civil, al personal de INM que conoció del caso, pues se hacía responsable tanto de su persona como de su bebé.

**175.** De igual manera, en el caso expuesto en la recomendación 54/2012, la adolescente agraviada nombró como persona de su confianza para ser asistida, a quien se señaló como su pareja, de 22 años de edad, sin que la autoridad migratoria tomara previsión alguna dirigida a velar o preservar la integridad física y mental de la adolescente, quien, además, había sido víctima de delito.

**176.** Por tanto, este Organismo Nacional considera necesario que las NNACMNA o aquellos separados de sus familias, independientemente de que cuenten con la representación en coadyuvancia (jurídica) que establece la LGDNNA, se les debe nombrar un tutor, quien será el encargado de asistirlos durante el procedimiento administrativo o jurisdiccional respectivo y vele porque sus necesidades básicas se atiendan; asimismo, el tutor deberá apoyar a las NNACMNA en la toma de decisiones, siempre escuchando su opinión.<sup>73</sup>

**177.** En términos de la normatividad, el tutor debe ser designado por la PFPNNA y las Procuradurías de Protección, pudiendo ser un servidor pú-

<sup>73</sup> La “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Migración”, *op. cit.*, si bien no indica de manera textual el nombramiento de un tutor, si señala en su artículo 11 que se deberá dar aviso a la Procuraduría de Protección respecto de los procesos en los que se vean involucrados NNACM, situación coincidente con el presente informe, puesto que se requiere la inmediata notificación para la asignación de los representantes que indica la LGDNNA.

blico de esas Procuradurías o bien un representante de la sociedad civil, siempre y cuando se cumpla con los requisitos establecidos en los lineamientos respectivos; dicho tutor deberá estar certificado y supervisado por el SNDIF.

**178.** A pesar de que la LGDNNA no regula la figura del tutor, en su artículo 106 se dice que a falta de quien ejerza la representación originaria (el que tiene la patria potestad o tutela) de las NNACMNA, la representación en suplencia corresponderá a la PFPNNA y a las Procuradurías de Protección, razón por la cual bien podría realizarla a través de la figura jurídica del tutor.

**179.** Es de destacar que en el Protocolo de actuación, en el Título Primero, Capítulo II, numeral 2.3.2.2 se establece que la PFPNNA intervendrá para: “[...] representar jurídicamente en su caso, a NNA [...]”; además, el numeral 9.3, del Título Segundo, Capítulo IX, del citado instrumento indica que la Procuraduría “[...] podrá prestar asesoría y representación en suplencia o coadyuvancia a NNA, durante la sustanciación del procedimiento administrativo migratorio [...] siempre que NNA acepten dicha representación”.

**180.** Lo señalado, sin embargo, no es acorde a lo previsto en la LGDNNA respecto de las facultades de la PFPNNA, puesto que el artículo 122, fracción II, dispone que “... Las Procuradurías de Protección señaladas en el artículo anterior, en sus ámbitos de competencia, tendrán las atribuciones siguientes: [...] II. Prestar asesoría y representación en suplencia a niñas, niños y adolescentes involucrados en procedimientos judiciales o administrativo [...] así como intervenir oficiosamente, con representación coadyuvante...”.

**181.** Como se puede advertir, la citada Ley dispone de manera imperativa que la representación en coadyuvancia a favor de las NNACMNA será otorgada por las Procuradurías de Protección, aunado al hecho de que no establece la necesidad de que los niños “ acepten ” dicha representación, pues si bien es loable que se les tome en consideración, la representación no puede quedar al criterio de los mismos, pues ello pudiera afectar su derecho a la seguridad jurídica en los procedimientos en que se vea involucrado.

**182.** Por otro lado, el Protocolo de actuación en su numeral 3.2 del Título Primero, Capítulo III, refiere que el INM garantizará el acompañamiento por su representación consular, en caso de que las NNACMNA quisieran denunciar hechos que puedan ser constitutivos de delito; sin embargo, di-

cho Protocolo debiera mencionar como el INM garantizará ese acompañamiento.

**183.** No obstante lo anterior, la CNDH considera importante que a esa diligencia ministerial las NNACMNA fueran acompañados por su representante en coadyuvancia y en suplencia, con la finalidad de que reciban la asesoría jurídica y la asistencia que requieran, tomando en consideración que antes de ser migrantes son niños en una situación de especial vulnerabilidad protegidos por las leyes mexicanas.

**184.** De igual manera, el referido Protocolo indica que durante la sustanciación del procedimiento administrativo migratorio de las NNACM, deberán encontrarse acompañados de un OPI, situación que esta Comisión Nacional considera debe revalorarse, puesto que en primera instancia esa figura debería pertenecer a una institución más acorde con la protección integral del grupo de población en estudio; en segundo término se estima necesario que con independencia del acompañamiento del OPI, el representante en suplencia (tutor) sea quien se encuentre presente en los diversos momentos del procedimiento administrativo migratorio, pues ello dará mayor confianza y seguridad a las NNACM.

**Cuadro** de las representaciones que puede tener la NNACMNA:

Tema	Marco legal
Representación en coadyuvancia (jurídica): Consiste en el acompañamiento oficioso que deben brindar las Procuradurías de Protección a NNACMNA en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos.	Art. 4, frac. XXI, 122 frac. II de la LGDNNA; art. 17 frac. II del EOSNDIF
Representación en suplencia (tutor): Se designa a falta de quien ejerza la representación originaria (padres o quien tenga la tutela), o cuando por otra causa así lo determine el órgano jurisdiccional o autoridad administrativa, esta representación la brindan las Procuradurías de Protección.	Art. 4, frac. XXIII, 106 y 122 frac II de la LGDNNA; art. 17 frac. I del EOSNDIF
Representación originaria: Está a cargo de quienes ejercen la patria potestad o tutela	Art. 4, frac. XXII de la LGDNNA

## E. Oficial de Protección a la Infancia

**185.** Uno de los grandes avances en la normatividad interna de nuestro país, relativa a la atención de NNACMNA, lo fue en su momento la aparición de la figura del OPI, el cual tiene la encomienda principal de orientar y proteger los derechos de ese grupo en estado de vulnerabilidad y, sobre todo, velar por el respeto al ISN, con estricto apego a las disposiciones legales y administrativas aplicables; empero, como se verá más adelante, actualmente su función ha sido rebasada, incluso, inadaptada a las diferentes problemáticas y situaciones en las que participan las NNACMNA, por lo que se hace necesario analizar dicha figura, sus facultades y su adscripción, todo ello para adecuar su labor a las nuevas exigencias del marco normativo que regula la protección integral de NNACMNA.

### *1. Origen, creación y facultades*

**186.** Se ha sostenido que las causas actuales que generan la migración de NNACMNA, son la violencia, la inequidad, la reunificación familiar o mejorar su situación económica, características que han elevado el flujo de las personas en contexto de migración que transitan por México. Ese aumento provoca que los grupos del crimen organizado vean el paso de estas personas en condición de vulnerabilidad como “mercancía”,<sup>74</sup> según expresan diversas OSC, por lo que son víctimas no sólo los migrantes centroamericanos, sino también los mexicanos en tránsito hacia los Estados Unidos de América.

**187.** Tal situación se agrava cuando las NNACMNA se encuentran en riesgo de abusos de algunos servidores públicos de las autoridades que los detienen, resguardan y retornan. Pueden ser doblemente victimizados, por criminales y por servidores(as) públicos también de autoridades estatales.

**188.** La Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la SEGOB instaló en nuestro país (el 30 de marzo de 2007) la Mesa de Diálogo Interinstitucional sobre NNACM no acompañados y mujeres migrantes, con la participación de la OIM, UNICEF, ACNUR, así como la SEDESOL, la SEP, la SS, el SNDIF, el INM y la COMAR, entre otras instituciones.

<sup>74</sup> “Informe sobre la situación general de los derechos de los migrantes y sus familias”, elaborado por las organizaciones de la sociedad civil en ocasión de la visita a México del señor comisariado Felipe González, Relator Especial de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. México, julio de 2011, p. 6

**189.** En ese foro se discutieron políticas y responsabilidades sobre las NNACMNA con el objetivo de crear mecanismos integrales para su protección, ocasión en la que se instauró el “Modelo de Protección de los Derechos de los NNA Migrantes y Repatriados No Acompañados”, en el que se estableció la creación de la figura del OPI, con la finalidad de contar con funcionarios capacitados en temas de derechos de NNACMNA, en habilidades para entrevistar a esta población y para proteger sus derechos.

**190.** El 12 de enero de 2010 se publicó en el *DOF* la Circular INM/001/2010, emitida por la SEGOB, cuyo objeto es instruir el procedimiento para la atención de NNACMNA que son alojados en una estación migratoria.

**191.** Dicha normatividad, en sus numerales 3 y 4, señala que los OPI´s son servidores públicos del INM capacitados para la atención especializada de NNACMNA, que son alojados en una estación migratoria, teniendo la encomienda principal de orientarlos y proteger sus derechos.

**192.** El 25 de mayo de 2011 y 28 de septiembre de 2012, se publicaron en el *DOF* la LM y su Reglamento, respectivamente; además, el 29 de noviembre de 2011 la SEGOB publicó en el *DOF* el Acuerdo por el que se emitieron Los Lineamientos en Materia de Protección a Migrantes del INM, en cuyo cuerpo normativo se especifican las facultades del OPI.

**193.** Cabe destacar, que dentro del Protocolo de actuación se aumentaron las atribuciones del OPI.

**194.** En esa normatividad se observa que en los artículos 71 y 73 del Título Séptimo de la Protección a los Migrantes que transitan por el Territorio Nacional, Capítulo Primero del Procedimiento para la Valoración y Determinación del Interés Superior de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes Extranjeros no Acompañados, de la LM; en los diversos 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, de su Reglamento y en los numerales 7, 8, 9, 10 y 11 de la Circular INM/001/2010, así como en los artículos 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 del Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos en materia de Protección a Migrantes del INM, así como en los Capítulos II, III, IV y V, del Título Segundo del Protocolo de actuación para asegurar el respeto a los principios y la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en procedimientos administrativos migratorios, se establece el fundamento jurídico de las atribuciones de los OPI´s, indicándose que sus funciones son:

1. Entrevistar a NNACM 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 NNACMNA.
2. El OPI establecerá si la NNACMNA será alojado con algún familiar consanguíneo, si es posible candidato a ser solicitante del RCR; de no ser así, informará a la representación consular o diplomática para que verifique el vínculo familiar.
3. En el supuesto en el que no sea posible determinar la nacionalidad de la NNACMNA, el OPI iniciará los trámites para su reconocimiento como apátrida.
4. El OPI deberá informar a las NNACMNA sobre sus derechos y la posibilidad de que soliciten el RCR, en un lenguaje adecuado a su edad.
5. Una vez que la NNACMNA ingrese a la estación migratoria que corresponda, el OPI deberá adoptar las medidas que resulten necesarias para proteger su integridad física y psicológica, a efecto de que el responsable de la estación migratoria de aviso al SNDIF a fin de que le brinde la atención que requiera, así como los servicios de salud, alimentación, educación, vestido, atención médica y psicológica, recreación, representación, asistencia jurídica y orientación social.
6. Las NNACMNA deberán ser acompañados durante la revisión médica por un OPI de su mismo sexo o del sexo que las NNACMNA elijan, ello en el entendido de que el OPI debe ingresar al consultorio médico y se encontrará presente en todo momento durante la revisión.
7. El OPI deberá informar la situación de salud de las NNACMNA a la PFPNNA y a las demás autoridades que conozcan del caso de manera inmediata.
8. El OPI deberá realizar el inventario correspondiente de las pertenencias que las NNACMNA traigan consigo, para efectos de su depósito y resguardo en el área correspondiente, para su posterior devolución a su salida.
9. El OPI fungirá como acompañante en todo el procedimiento y deberá solicitar inmediatamente al responsable del recinto migratorio que se le canalice a una institución especializada para su debida atención. En

caso de que no sea posible su traslado se albergará en la estación migratoria y los OPI's deberán verificar que cuenten con todas las condiciones que sean necesarias en atención a su situación de vulnerabilidad.

10. El OPI deberá entregar un reporte de la NNACMNA al servidor público correspondiente atendiendo el ISN para que se determine, entre otros, el retorno asistido, el reconocimiento de la condición de refugiado o la protección complementaria.
11. En aquellos casos en los que se resuelva el retorno asistido, el OPI tramitará los documentos de identidad y viaje correspondientes de la NNACMNA; en caso de que no se cuente con ellos, le informará el procedimiento de retorno, contactará a su representante diplomático o consular a quien le notificará la fecha y la hora del retorno asistido, solicitando la presencia de la institución encargada de la protección a la infancia del país de origen. Antes del viaje, el OPI se cerciorará que se le practique un examen médico que certifique su buen estado de salud y que se encuentra en condiciones de viajar.
12. Finalmente, el OPI deberá acompañar a la NNACMNA hasta su país de origen, llevará original del oficio de salida, procurará recabar en el mismo el sello y/o firma de la autoridad migratoria receptora y deberá cerciorarse de que la institución de protección a la infancia se encuentre presente.

**195.** La Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación del INM informó a este Organismo Nacional que hasta el mes de mayo de 2016 ese Instituto contaba con 381 OPI's distribuidos en las 32 Delegaciones Federales de la siguiente manera:<sup>75</sup>

Delegación Federal	Hombres	Mujeres	Total
Aguascalientes	4	1	5
Baja California	4	16	20
Baja California Sur	2	1	3

<sup>75</sup> Oficio DGPM/DAI/781/2016, de 27 de mayo de 2016.

Delegación Federal	Hombres	Mujeres	Total
Campeche	4	3	7
Chiapas	7	16	23
Chihuahua	10	16	26
Coahuila	5	5	10
Colima	5	4	9
Dirección General de Control y Verificación	5	8	13
Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación	1	1	2
Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones	0	1	1
Ciudad de México	9	23	32
Durango	5	3	8
Estado de México	0	2	2
Guanajuato	6	4	10
Guerrero	2	9	11
Hidalgo	4	9	13
Jalisco	2	8	10
Michoacán	0	6	6
Morelos	2	1	3
Nayarit	1	0	1
Nuevo León	8	4	12
Oaxaca	10	8	18
Puebla	0	3	3
Querétaro	3	3	6
Quintana Roo	3	6	9
San Luis Potosí	3	4	7
Sinaloa	4	5	9

Delegación Federal	Hombres	Mujeres	Total
Sonora	8	9	17
Tabasco	8	12	20
Tamaulipas	10	13	23
Tlaxcala	1	3	4
Veracruz	15	15	30
Yucatán	4	2	6
Zacatecas	1	1	2
<b>TOTAL</b>	<b>156</b>	<b>225</b>	<b>381</b>

**196.** Según los datos aportados por la UPM de la SEGOB, en el año 2015 se detuvo a 38,514 NNACM;<sup>76</sup> las Delegaciones Federales del INM que más detenciones de NNACMNA efectuaron fueron Chiapas con 16,758; Veracruz 6,437; Tabasco 3,942; Oaxaca 1,508; Tamaulipas 1,424, y San Luis Potosí 1,568, las cuales, como se aprecia en el cuadro antes expuesto cuentan con el siguiente número de OPI's: 23, 30, 20, 18, 23 y 7, respectivamente, lo que contrasta con el número de detenciones, pues si bien Chiapas, Veracruz, Tamaulipas y Tabasco tiene números altos, la Ciudad de México tiene 32 OPI's, 11 más que Chiapas y Tamaulipas, dos más que Veracruz, 12 más que Tabasco, 14 más que Oaxaca y 27 más que San Luis Potosí.

**197.** Por cuanto hace a los 26 OPI's de Chihuahua, este estado no aparece en la estadística de mayor detención de NNACMNA de la UPM, si bien tienen cuatro más que Veracruz, cuenta con tres más respecto de Chiapas que es el principal estado con detención de NNACMNA, cuatro más que Tabasco y 19 más que San Luis Potosí.

**198.** No pasa desapercibido que la estación migratoria de la Ciudad de México, como bien lo tiene documentado esta Comisión Nacional, de las visitas de trabajo que realiza de manera periódica, es una estación concentradora que recibe un número importante de NNACMNA detenidos en otras Delegaciones, las que los envían para su "manutención", hasta

<sup>76</sup> Ver apartado "Detención de Niñas, Niños y Adolescentes en Contexto de Migración no acompañados en estaciones migratorias" de este informe.

en tanto se resuelva su situación jurídica, lo que genera que la población de NNACMNA propia de esa estación migratoria se acumule con la fluctuante, generando una mayor demanda de atención para NNACMNA. Esta situación, sin embargo, no es obstáculo para que un número proporcional de OPI's debieran estar asignados en la Delegación con mayor detención, pues la atención integral debe darse desde el momento mismo que la NNACMNA es detenido, pues ello redundaría en una mejor protección y cuidado en el respeto a sus derechos humanos.

**199.** También sobresale el hecho de que la Delegación Federal del INM en Nayarit sólo cuenta con un OPI, el que debió atender a las 128 NNACMNA que fueron detenidos en su jurisdicción todo el 2015, tal y como lo informó el INM a este Organismo Nacional.

**200.** De lo anterior, puede deducirse que el número de OPI's con que cuenta el INM es insuficiente para la debida atención del colectivo en estado de vulnerabilidad en análisis. En todo caso, se requiere de una mejor adscripción de los mismos, tomando en cuenta aquellas entidades federativas que cuenten con mayor número de detenciones, a fin de garantizar que desde el primer momento de su detención se le asista integralmente.

**201.** El Protocolo de actuación tiene por objeto asegurar el respeto a los principios y la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes acompañados y no acompañados, otorgándole mayores atribuciones al OPI. Esta situación parece que saturará todavía más la labor de los OPI's, pues ahora se adicionaron las NNACM acompañados, siendo que no hay suficientes oficiales, además tal circunstancia es contradictoria con lo establecido en la circular 001/2010 emitida por el INM el 12 de febrero de 2010, cuyo objeto fue instruir al OPI en el procedimiento para la atención exclusiva de la niñez no acompañada, pues dicho grupo en estado de vulnerabilidad requiere una atención diferenciada, ya que se encuentran solos, sin el cuidado de algún adulto, y en consecuencia más proclives a que se les violenten sus derechos humanos, por lo que debe preverse acciones para evitar que se vea afectada aún más su actuación.

**202.** El INM refirió que para desempeñar la labor del OPI el servidor público asignado debe capacitarse en el "Programa de Formación para Oficiales de Protección a la Infancia", mismo que se imparte en el INM con el apoyo de diversas instancias como la CNDH, ACNUR, COMAR, DIF y CONAPRED, el cual incluye más de 100 horas de capacitación. Además, que el perfil del ingreso del servidor público asignado para ser OPI debe

ser el de un Agente Federal de Migración aprobado por el Centro de Evaluación y Confianza, con escolaridad en el área humanista y que muestre interés en el trato con NNACMNA y grupos en situación de vulnerabilidad, sin embargo, debe realizar funciones atribuidas al puesto que ostenta conforme a los Catálogos de Puestos y Tabulador de Sueldos y Salarios para el INM.

**203.** Los OPI's además de atender a las NNACMNA realizan funciones atribuidas al cargo de agente federal, por lo que se considera que su independencia de actuación en la protección de los derechos humanos de NNACMNA se ve restringida, ya que en ocasiones el mismo servidor público que debe proporcionarles protección integral es quien los detiene, sin que esto sugiera que no se respeten sus derechos humanos, durante dicha detención.

## *2. Información obtenida de la Sociedad Civil y Organismos Internacionales*

**204.** En el informe "Puertas Cerradas" elaborado por HRW se afirma que: "En general, la presencia de funcionarios encargados de la protección de los niños migrantes dentro de la agencia que pretende devolver a esos niños a sus países de origen crea un aparente conflicto de intereses. Sería más lógico si los agentes de protección a la infancia fueran asignados al DIF, la agencia encargada de la protección de los menores, una conclusión a la que también han llegado otras organizaciones".<sup>77</sup>

**205.** Al respecto, el 15 y 16 de octubre de 2015, en la ciudad de Saltillo, Coahuila, este Organismo Nacional llevó a cabo el foro "¿Cómo garantizar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes en contextos de movilidad?", en cuyas conclusiones, entre otras, se indicó que con el objeto de incrementar la aplicación de los estándares de protección integral para NNACMNA, era indispensable analizar la conveniencia de la adscripción de los OPI's al SNDIF, a fin de adecuar las legislaciones en la materia y las políticas públicas, para procurar una mayor protección integral de la niñez migrante.

<sup>77</sup> Human Rights Watch, "Puertas cerradas. El Fracaso de México en...". *op. cit.*, p. 57.

**206.** El Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova y el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Lanús han señalado que “el INM no tiene como mandato institucional la protección de la infancia, y ello condiciona de raíz el impacto que pueden tener los OPI. Es un acierto que el Instituto, al momento de entrar en contacto con la niñez migrante (acompañada o no acompañada), lo haga a través de personal idóneo, con las debidas capacidades y con apego a los principios que regulan el tratamiento a NNA. Pero ello no convierte al INM en el órgano estatal con las herramientas, capacidades y competencia para que sus procesos y decisiones estén guiados de manera prioritaria hacia el objetivo de la protección integral de la infancia”,<sup>78</sup> sino que están encaminados a reunir la información necesaria para asegurar la repatriación de NNACMNA a su país de origen.

**207.** El INSYDE señaló en su Boletín 8 (2013) que “*la selección de los oficiales [OPI’s] fue, y sigue siendo muy precaria. El INM hace una revisión de su personal y busca agentes con antecedentes en trabajo social o trabajo con niños, y que estén interesados en la labor. Aun así, la preferencia o actitud de los oficiales por el trabajo con niños no necesariamente implica que tengan la capacidad o sensibilidad para tratar con adolescentes u otras personas migrantes en situación de vulnerabilidad. Especialistas en materia de derechos humanos consideran que los oficiales carecen de una visión integral y de la preparación necesaria. La capacitación que reciben es de apenas una semana, y si bien los mismos OPIs suelen calificarla como provechosa, algunos de ellos han expresado que la estructura institucional no les permite aplicar lo aprendido*”.<sup>79</sup>

**208.** Otro punto importante a mencionar es que “dentro de los procedimientos administrativos a NNA, preocupan las formas [por la cual los OPI’s determinan] la edad, la calidad de no acompañados y la calidad del acompañante, los mecanismos para determinar sus necesidades y riesgos, las entrevistas (quién la realiza, cuál es su capacitación, si se hace en un entorno de privacidad y confianza, idioma, representación consular, información sencilla y clara, formato utilizado), la utilización de la información obtenida y la orientación sobre los propios derechos”.<sup>80</sup>

<sup>78</sup> Ceriani C., Pablo, “Niñez Detenida: Los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes migrantes...”, *op. cit.*, Capítulo 3, Políticas de Migración y Niñez: Aspectos, Principios y Marco Institucional, p. 15.

<sup>79</sup> Boletín 8, Serie: La Gestión Migratoria en México “Los OPIS ¿Protectores de personas en situación de vulnerabilidad o de la imagen del INM?”, Dirección General de Migración y Derechos Humanos, INSYDE, noviembre, 2013, p. 3.

<sup>80</sup> “Informe sobre la situación general de los derechos de los migrantes y sus familias”... *op. cit.*, p. 37.

**209.** También, sobre este tema, el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova y el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Lanús precisan que “los OPI no son quienes adoptan las decisiones de detención o repatriación, y el procedimiento administrativo no contempla de manera obligatoria la elaboración, por parte de los OPI, de un informe o dictamen que se pronuncie en cada caso sobre la adecuación de esas medidas a la obligación de protección integral y al principio de interés superior del niño”.<sup>81</sup>

**210.** Idheas, A. C., ha detectado varios casos en los que NNACMNA no reciben una verdadera atención por parte de los OPI’s, pues el 80% de niños y niñas que encuestaron dijeron no haber sido informados por los OPI’s sobre su derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado y 48% contestó que los OPI’s no le acompañaron durante el examen médico. De la misma manera, 91% de niños y niñas entrevistados señaló que al ingresar en la estación migratoria el personal del INM no le informó por escrito sobre sus derechos y obligaciones; 81% señaló no haber sido informado por los agentes del INM de su derecho a realizar una llamada telefónica nacional; a 93% no se le informó del derecho a la asistencia y protección consular; y 91% contestó que al interior de la estación migratoria no fueron informados por el personal del INM del derecho a recibir asistencia y representación legal.<sup>82</sup>

**211.** De las 650 entrevistas que fueron realizadas por personal de este Organismo Nacional, de las 521 NNACMNA 417 manifestaron que en ningún momento tuvieron contacto con algún OPI, como se muestra, por ejemplo, en los siguientes testimonios:<sup>83</sup>

<sup>81</sup> Ceriani C., Pablo, “Niñez Detenida: Los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes migrantes”, *op. cit.*, Capítulo 3, Políticas de Migración y Niñez: Aspectos, Principios y Marco Institucional, p.16.

<sup>82</sup> Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF), Serie: Publicaciones sobre niñez sin cuidados parentales en América Latina: Contextos, causas y respuestas, “Niñez y adolescencia migrante: situación y marco para el cumplimiento de sus derechos humanos”, octubre, 2011, p. 15.

<sup>83</sup> Testimonios recabados por personal de la CNDH en las estaciones migratorias de Acayucan, Veracruz; Tapachula, Chiapas, y en el Albergue del DIF en Xalapa, Veracruz, los días 19, 20 y 21 de mayo de 2016, respectivamente.

**Kenia "N", salvadoreña, 17 años: "¿Qué es eso? Solo alguien vino y nos dijo que nos íbamos el jueves". EM Acayucan, Veracruz, 12 de julio de 2016.**

**Brayan "N", salvadoreño, 17 años: "Ni el INM de Monterrey y ni en la estación migratoria de Acayucan nadie se identificó como OPI, hasta el día que me iba a trasladar al albergue una mujer con uniforme dijo que era de protección a la infancia sin dar más información".**

**Nahomi "N", hondureña, 6 años: "No he sido atendida por alguna persona que se identifique como Oficial de Protección a la Infancia... he entrado a un módulo del DIF donde ponen películas".**

212. Hoy en día la figura del OPI es constantemente cuestionada, debido a que la gran mayoría de los servidores públicos que realizan dicha función también son agentes federales de migración, sin que se pueda desligar su actuación en uno u otro aspecto. Como agente federal debe cumplir con la normativa de detención y aplicación de un procedimiento administrativo migratorio, pero como OPI debe velar por los derechos humanos y protección integral de las NNACMNA, circunstancias que en ocasiones se contraponen, siendo necesario analizar las funciones del OPI y la conveniencia de su cambio de adscripción al SNDIF.