

IV. HECHOS

213. Mucho se ha dicho acerca de la problemática que las NNACMNA padecen en su periplo para alcanzar el “*sueño americano*”. Varias OSC han tratado de hacerlo visible, existen infinidad de documentales y películas que se han inspirado en las desgracias de los que logran sobrevivir, llegar a su destino o, acaso, regresar a sus hogares.

214. A pesar de los esfuerzos para hacer perceptible esta situación, la sociedad en su conjunto no ha logrado sensibilizarse de la situación, al grado de que las instituciones encargadas de velar por su protección, debaten, emiten pronunciamientos, organizan congresos, pero en la práctica la protección integral está lejos de adquirir el nivel mínimo deseable.

215. En su riesgosa travesía las NNACMNA están expuestos a la delincuencia, extorsiones, inclemencias del tiempo e, inclusive, hasta accidentes.

A. Problemática de niñas, niños y adolescentes en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México

216. En el caso de NNACMNA salvadoreños y hondureños, antes de llegar a México atraviesan una o hasta dos fronteras para llegar a Guatemala. Las fronteras administrativas para este grupo en estado de vulnerabilidad son obstáculos pero no impedimentos que les imposibilite continuar su camino. Lo anterior alude a las estrategias de cruce que tienen que realizar debido a la falta de compañía de alguno de sus padres o tutor.

217. Por país, se puede observar que los provenientes de Honduras establecen dos vías de movilidad. La primera, utilizada con mayor frecuencia está marcada por la entrada a Guatemala por el cruce de El Corinto, y la segunda por Agua Caliente. Por su lado, el Salvador registra el mayor número de traslados por el cruce La Hachadura. Los flujos migratorios señalan el derrotero que determinará el punto de cruce que realizarán en la frontera entre Guatemala y México.

218. 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, 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”⁸⁴

219. Durante el trayecto por México varias NNACMNA son víctimas de delitos y extorsión por parte de otros migrantes, sus propios guías o las autoridades mexicanas; otros más sufren secuestros, asaltos y agresiones por miembros del crimen organizado, por lo que se les van minando sus sueños y esperanzas, llegando incluso a preferir regresar a sus casas.⁸⁵

220. Esta Institución tiene documentado que de 2010 al 2015 se han iniciado 1,443 averiguaciones y/o carpetas de investigación, en las que figuran adolescentes extranjeros como víctimas, siendo los estados con mayores denuncias Sonora con 509, Chiapas con 454 y Baja California con 188.

221. En ese mismo periodo se iniciaron 740 actas circunstanciadas por delitos cometidos en contra de adolescentes extranjeros, resaltando que en Chiapas se cuenta con 382 y en Sonora con 350; como ejemplo de lo anterior, encontramos los siguientes testimonios:⁸⁶

Edimar “N”, hondureño, 16 años: “Mi trayecto por México ha sido malo porque me asaltaron en Veracruz”.

Rigoberto “N”, salvadoreño, 16 años: “Mi viaje estuvo un poco pesado porque en el grupo que venía a veces no comíamos, casi no dormíamos y duramos en esas condiciones 29 días. Estuve secuestrado en Reynosa, Tamaulipas... Fui rescatado por la Mixta (sic), y de ahí me llevaron a Migración; estuve un rato y después me trajeron a CAMEF-DIF.”

Carlos “N”, guatemalteco, 17 años: “Mi trayecto por México ha sido malo por las Policías que nos quitan nuestro dinero”.

Tomás “N”, salvadoreño, 17 años: “Mi trayecto por México ha sido malo porque he caminado bastante...antes de llegar a Tonalá nos asaltaron unos delincuentes y quisieron abusar sexualmente de una muchacha que venía con el grupo.”

Único. Información obtenida de la Sociedad Civil y Organismos Internacionales

⁸⁴ ACNUR, “Arrancados de Raíz”, *op. cit.*, p. 51.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 59.

⁸⁶ Testimonios recabados por personal de la CNDH en: albergue “Hermanos en el camino”, Ixteppec, Oaxaca, albergue del DIF Xalapa, Veracruz, estación migratoria de Hermosillo, Sonora, CAMEF de Reynosa, Tamaulipas los días 19, 21 y 23 de mayo de 2016, respectivamente.

222. Muchos migrantes centroamericanos se suben a los trenes de carga que atraviesan México, siendo el modo de transporte más peligroso. Ello es así, ya que por lo general los migrantes se suben a los techos de los trenes, a menudo atándose con sogas para evitar caerse, o entre los vagones. Los accidentes son sumamente comunes y un número significativo de migrantes han perdido una o las dos piernas, mientras que muchos otros han resultado muertos.⁸⁷

223. Este escenario es relatado en algunos expedientes de queja iniciados en esta Comisión Nacional en los que se involucran a empresas prestadoras del servicio de transporte férreo, principalmente en Apizaco, Tlaxcala, Orizaba, Veracruz y Tequisquiapan, Querétaro, en los que se advirtió que varias personas en contexto de migración han sufrido lesiones e, incluso, han perdido la vida, al pretender subir o bajar del tren.

224. Si ya la situación de las NNACMNA es preocupante, se ve agravada la de aquéllos que realizan su tránsito sin el acompañamiento de un adulto, familiar u otra persona que ejerza su tutela.

225. De acuerdo con la legislación nacional e internacional, una NNACMNA tiene derecho a la protección del Estado mexicano en las mismas condiciones que los menores nacionales y, por tanto, las Administraciones Públicas locales y federales tienen obligación de velar por su bienestar, debido a que ese grupo se encuentra en una situación de extrema vulnerabilidad, por estar en riesgo de caer en redes de tráfico, prostitución o explotación.

226. Si bien el sistema de protección jurídico internacional y nacional cuenta con los recursos y garantías suficientes para que los derechos de este colectivo en estado de vulnerabilidad sean respetados, las políticas y la práctica no siempre son congruentes a ese marco de protección. La omisión del Estado mexicano de garantizar la satisfacción de las necesidades de NNACMNA ha resultado evidente y alarmante en las últimas décadas.

227. El 19 de agosto de 2014 la CrIDH emitió la OC-21/14 sobre “Derechos y Garantías de Niñas y Niños en el contexto de la migración y/o con necesidad de Protección Internacional”, solicitada por la República de Argentina, la República Federativa de Brasil, la República de Paraguay y la

⁸⁷ Catholic Relief Services, “Niñez migrante: Detención y repatriación desde México de niños, niñas y adolescentes centroamericanos no acompañados”, enero 2010, p. 32.

República Oriental del Uruguay. En dicha opinión se establece el procedimiento que los Estados en América Latina deben seguir ante la presencia de NNACMNA.

228. En la citada opinión se indica que “[...] al año 2013, existían a nivel mundial 231.522.215 personas migrantes, de las cuales 61.617.229 correspondían a las Américas. A su vez, del total de personas migrantes en nuestro continente, 6.817.466 eran menores de 19 años [...]”⁸⁸

229. De las entrevistas que este Organismo Nacional recabó a NNACMNA se pudo observar que la vulnerabilidad a la que son expuestos los grupos de personas en contexto de migración en situación irregular se ha acentuado, no solamente porque la sufren en sus países de origen, sino también porque la enfrentan en el camino que recorren en donde se encuentran a merced de los posibles abusos de agentes migratorios, fuerzas de seguridad y crimen organizado. Su tránsito en México como territorio de acogida o de paso, presenta las mismas amenazas que cualquier persona en situación migratoria irregular, sin embargo, su vulnerabilidad es mayor en tanto se encuentran en una etapa temprana de desarrollo personal.

230. Al considerar que la migración internacional es una situación compleja que puede involucrar a dos o más estados, entre países de origen, de tránsito y de destino, los estados se han comprometido a promover el fortalecimiento de los derechos humanos como un componente central de sus políticas y prácticas migratorias, asegurando la protección de los derechos humanos de las personas en contexto de migración en el marco del ordenamiento jurídico de cada Estado, independientemente de su condición migratoria.⁸⁹

231. En vinculación con lo anterior, 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: “Ejecutar campañas de difusión de información amplias, incluso en los países de origen, sobre los riesgos de la migración irregular y sobre los mecanismos de protección existentes en el país”, por lo que resulta imperante que en la Conferencia Regional de Migración, México exhorte a los países del TNAC para que de manera conjunta se realice una campaña de concientización sobre los dere-

⁸⁸ Opinión Consultiva OC-21/14, “Derechos y Garantías de Niñas y Niños en el contexto de la migración...”, *op. cit.*, párr. 34.

⁸⁹ *Ibid.*, párr. 40.

chos humanos de NNACMNA y los peligros que corren al transitar de manera irregular por esos países y México.

232. En la OC-21/14 se adiciona que “La competencia territorial del Estado se encuentra limitada por el compromiso que soberanamente ha contraído de respetar y hacer respetar los derechos humanos de las personas que sujeta a su jurisdicción, [...] no reviste relevancia alguna sobre el motivo, causa o razón por la que la persona se encuentre en el territorio del estado [...]” y tampoco “si el ingreso de la persona al territorio fue acorde o no a lo dispuesto en la legislación estatal”, ya que su obligación es respetar y hacer que se respeten los derechos humanos de las personas que se encuentren en su territorio.

233. En este sentido, “El [...] Estado debe, en toda circunstancia, respetar tales derechos puesto que ellos tienen su fundamento precisamente en los atributos de la persona humana, [...] más allá de la circunstancia de que sea o no su nacional o residente en su territorio o se encuentre transitoriamente o de paso en él o esté allí legalmente o en situación migratoria irregular”.⁹⁰

234. También se señala “que la debida protección de los derechos de las niñas y niños, en su calidad de sujetos de derechos, debe tomar en consideración sus características propias y la necesidad de propiciar su desarrollo, ofreciéndoles las condiciones necesarias para que vivan y desarrollen sus aptitudes con pleno aprovechamiento de sus potencialidades”.⁹¹ Los Estados deben valorar y ponderar la situación de cada niña, niño o adolescente que se encuentre bajo su resguardo o jurisdicción, sosteniendo que se encuentran en especial grado de vulnerabilidad aquellos que viajen no acompañados.

235. Las políticas de detención y deportación han llevado a muchos padres a poner en manos de “polleros” a sus hijos, con los riesgos que eso conlleva, con el fin de reunificarse como familias o para salvar su vida de la amenaza de las pandillas. Dicha circunstancia los vuelve aún más vulnerables, pues aparte de verse inmersos con traficantes de personas y del crimen organizado, en muchas ocasiones son abandonados a su suerte, en el mejor de los casos en ciudades, pero también en lugares inhóspitos de la geografía mexicana, teniendo que valerse por sí solos para continuar su travesía, privados de alimento y vestido.

⁹⁰ *Ibid.*, párr. 62.

⁹¹ *Ibid.*, párr. 66.

236. Basta recordar el trágico caso de la niña ecuatoriana que este Organismo Nacional documentó en la Recomendación 22/2015 y que se hizo del conocimiento de la opinión pública el 5 de agosto de 2015, en la que se acreditó que una NNACMNA de 12 años de edad falleció por asfixia auto infligida, mientras se encontraba en un albergue, por la omisión en la atención de su ISN por parte de las autoridades recomendadas, o el del niño hondureño registrado en la Recomendación 27/2015 del pasado del 26 de agosto de 2015, quien en su travesía sufrió lesiones que lo dejaron con una malformación permanente de su brazo izquierdo, entre otros casos.

B. Detención de niñas, niños y adolescentes en contexto de migración internacional no acompañados en estaciones migratorias

237. La detención de NNACMNA en recintos migratorios es uno de los temas que generan mayor polémica entre las organizaciones de la sociedad civil. Tomando en consideración que la situación irregular de un extranjero en el país es una falta administrativa, la detención y, en su caso, la privación de la libertad de NNACMNA se observa como una consecuencia extrema tal y como se señala en la OC-21/14.

238. Sobre el particular, en el foro denominado “¿Cómo garantizar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes en contextos de movilidad?” llevado a cabo por este Organismo Nacional, una de las conclusiones primordiales fue la necesidad urgente de debatir sobre las alternativas de la no privación de la libertad para NNACMNA por su situación migratoria irregular.

239. Es así que a la luz de esa idea, analizaremos de manera práctica y constructiva dicha medida restrictiva.

1. Estadísticas

Beato “N”, guatemalteco, 16 años: *“Iba en autobús por Tuxtla Gutiérrez cuando fui detenido por migración, de ahí me llevaron a esta estación”.*

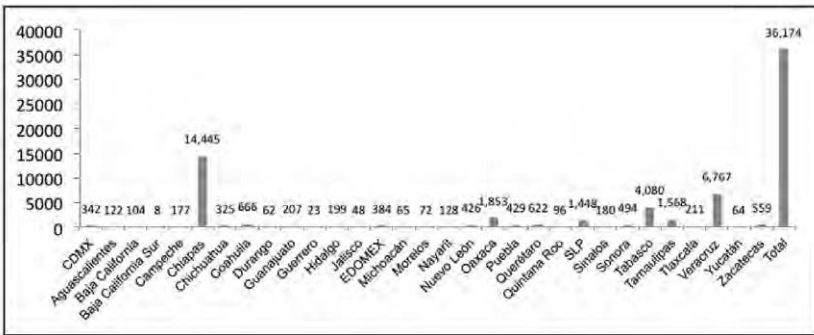
Daniela “N”, hondureña, 14 años: *“Nos agarró la migra en el autobús, nos bajaron y me dejaron en un carro muchas horas y después me trajeron aquí...”*

Fernando “N”, salvadoreño, 17 años: *“Estuve siete días en la estación migratoria de Tampico y una noche en Reynosa”.*

240. La UPM de la SEGOB señaló que en el año 2015 se aseguró a 38,514 NNACM de los cuales 20,368 fueron no acompañados, y de enero a julio del año 2016, 19,383, correspondiendo 9,326 a los no acompañados. Sin embargo, el INM informó a este Organismo Nacional que durante el año 2015 fueron detenidos 36,174 NNACM en distintas entidades federativas, lo que genera 2,340 personas menos que lo reportado por la UPM.

241. Las entidades federativas donde el INM detiene un mayor número de NNACM son: Chiapas, Veracruz, Tabasco, Oaxaca, Tamaulipas y San Luis Potosí.

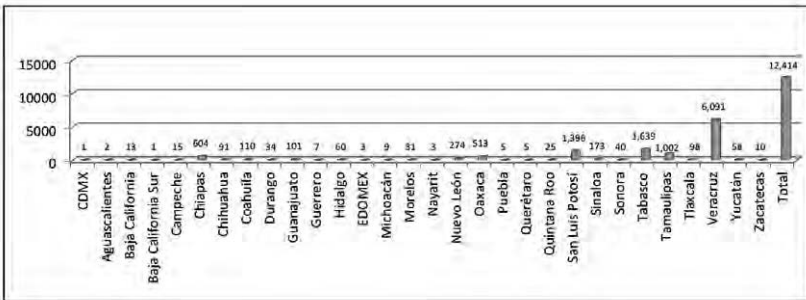
Detenciones de NNACM por el INM, en el año 2015, por entidad federativa:



Gráfica elaborada por personal de la CNDH de acuerdo con información obtenida de estadísticas realizadas por el Instituto Nacional de Migración.

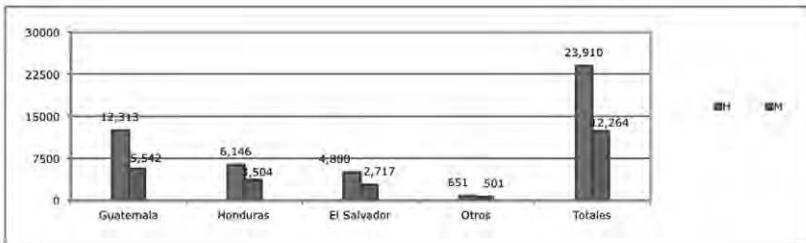
242. De los 36,174 NNACM detenidos por el INM en el 2015, únicamente 12,414 fueron canalizados a alguno de los Sistemas DIF, tal como se señala en la siguiente gráfica por entidad federativa:

Total de NNACM canalizados a los Sistemas DIF desglosado por entidad federativa, durante el año 2015:



Gráfica elaborada por personal de la CNDH de acuerdo con información obtenida de estadísticas realizadas por el Instituto Nacional de Migración.

243. De la citada cifra se desprende que en 2015 las NNACM de nacionalidad guatemalteca representaron el mayor número de personas detenidas por el INM, también se advierte que los niños y los adolescentes son los que más abandonaron su país de origen, en comparación con las niñas y las adolescentes. Lo cual queda representado en la siguiente gráfica:



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

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

244. La CrIDH ha establecido la incompatibilidad de las medidas privativas de libertad de carácter punitivo para el control de los flujos migratorios con la CADH,⁹² de modo que estas medidas sólo deberán ser utilizadas cuando fuere necesario y proporcional al caso en concreto, a los fines de asegurar la comparecencia de la persona al proceso migratorio o para garantizar la aplicación de una orden de deportación y durante el menor tiempo posible. Por tanto, refiere “serán arbitrarias las políticas migratorias cuyo eje central es la detención obligatoria de los migrantes irregulares, sin que las autoridades competentes verifiquen en cada caso en particular, y mediante una evaluación individualizada, la posibilidad de utilizar medidas menos restrictivas que sean efectivas para alcanzar aquellos fines”.

245. Continúa afirmando que “Los Estados no pueden recurrir a la privación de libertad de niñas y/o niños que se encuentren junto a sus progenitores, así como de aquellos [...] no acompañados [...], para cautelar los fines de un proceso migratorio, ni tampoco pueden fundamentar tal medida en el incumplimiento de los requisitos para ingresar [...] en un país, en el hecho de que la niña y/o niño se encuentre solo o separado de su familia, [...] toda vez que [...] deben disponer alternativas menos lesivas y, al mismo tiempo, proteger de forma prioritaria e integral los derechos de la niña o del niño”.⁹³

246. Relacionado con el aseguramiento de personas en contexto de movilidad internacional, especialmente niñas, niños y adolescentes no acompañados, la CrIDH señaló en la OC-21/14 que más allá de la denominación específica que reciba una medida privativa de libertad —en el recinto migratorio—,⁹⁴ la misma por razones exclusivas de índole migratorio excede el requisito de necesidad, toda vez que tal medida no resulta absolutamente indispensable a los fines de asegurar su comparecencia al proceso migratorio o para garantizar una orden de deportación. La privación de libertad de una niña o niño en este contexto de ninguna manera podría ser entendida como una medida que responda a su interés superior; existen-

⁹² Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana, Fondo, Reparaciones y Costas, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 28 de agosto de 2014, párr. 359.

⁹³ *Ibid.*, párr. 360.

⁹⁴ Opinión Consultiva OC-21/14, “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración...”, *op. cit.*, párr. 145.

do medidas menos gravosas que podrían ser idóneas para alcanzar tal fin y, al mismo tiempo, respetar su interés superior.⁹⁵

247. En adición a lo anterior, la CmIDH desde el mes de diciembre de 2013 consideró que para satisfacer las garantías del artículo 7 de la CADH se deben: “[...] establecer políticas, leyes, protocolos y prácticas migratorias que partan de una presunción de libertad —el derecho del migrante a permanecer en libertad mientras están pendientes los procedimientos migratorios— y no de una presunción de detención.”⁹⁶

248. A la luz del derecho internacional de los derechos humanos la privación de la libertad en un recinto migratorio resulta improcedente cuando las niñas y los niños se encuentren no acompañados o separados de su familia, pues el Estado se encuentra obligado a promover las medidas de protección especial que requieran.

249. Este Organismo Nacional ha advertido que en el ámbito del procedimiento que se efectúa en nuestro país relacionado con la detección, alojamiento y devolución de NNACM no acompañados, prevalece la connotación de migrante sobre la de menor de edad. Las NNACM no acompañados están situados entre dos sistemas, el de su protección y el de la política migratoria del país, inspirados por principios contradictorios, protección y rechazo o control, siendo que en muchas ocasiones prevalece su condición de migrante, con todas las desventajas que ello implica.

250. Resulta alarmante que el INM considere para resolver la situación jurídica de NNACMNA la condición de extranjero frente a la de niño o niña. Por ello, es oportuno recordar que la protección de NNACMNA es un principio rector consagrado en la CPEUM, al reconocer a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad y, por tanto, se debe garantizar su bienestar.

251. Cuando la normativa de protección y la de migración entren en conflicto, deberá prevalecer, en todo caso, el interés superior de la niñez.

⁹⁵ *Ibid.*, párr. 154.

⁹⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana”, 30 de diciembre de 2013, párr. 417.

252. El capítulo V de la LM denominado “De la presentación de extranjeros”, y el capítulo Quinto de su Reglamento “Del alojamiento en las estaciones migratorias y estancias provisionales”, prevén el procedimiento que personal migratorio debe realizar cuando las personas en contexto de migración internacional son puestas a su disposición, sin que exista una distinción dentro de tal procedimiento cuando se trata de NNACM que viaja en compañía de sus familiares o no, por lo que el plazo de 15 días, e incluso la ampliación hasta 60 de su alojamiento en una estación migratoria⁹⁷ también les es aplicable a NNACMNA, generando con ello una vulneración mayor a sus derechos humanos.

253. En el Capítulo VII, “Del procedimiento en la atención de personas en situación de vulnerabilidad”, y en el Título Séptimo Capítulo Primero “Del procedimiento para la valoración y determinación del interés superior de niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados”, de la LM y su Reglamento, respectivamente, se indica de manera precisa que cuando NNACMNA se encuentran a disposición del INM deberán ser canalizados de manera inmediata al SNDIF, o bien, a los Sistemas Estatales DIF y de la Ciudad de México, con el objeto de: “[...] privilegiar su estancia en lugares donde se les proporcione la atención adecuada, mientras se resuelve su situación migratoria [...]”⁹⁸.

254. En el año 2015 se emitieron 15 medidas cautelares dirigidas al INM solicitando que NNACM no acompañados fueran remitidos de manera inmediata a los Sistemas DIF antes referidos, sin embargo, una vez publicado el RLGDNNA⁹⁹ quedó establecido que las NNACM, independientemente de su calidad de acompañamiento, no deben permanecer en un recinto migratorio, lo que debiera dar lugar a un cambio. Este Organismo Nacional ha tenido que emitir, de enero al 7 de octubre de 2016, 25 medidas cautelares en los mismos términos.

255. Dentro de la problemática que representa que NNACM se encuentren en un recinto migratorio y no en un albergue de los Sistemas DIF, surge que en los primeros no se cuenta con personal especializado para su atención, se han constatado observar las inadecuadas condiciones en que se encuentran las estaciones migratorias, y en el caso de niñas y adolescentes en ocasiones son alojadas en el mismo lugar que las mujeres adultas, no tienen acceso

⁹⁷ Situación prevista en el artículo 111 de la Ley de Migración.

⁹⁸ Artículo 112, fracción I, de la Ley de Migración.

⁹⁹ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de diciembre de 2015, mismo que entró en vigor al día siguiente de su publicación.

a llamadas telefónicas, y no les informan sobre su procedimiento administrativo por un OPI, y mucho menos les brindan un servicio de representación legal.¹⁰⁰

256. En los artículos 89, 94 y 95 de la LGDNNA se indica que el Sistema Nacional, los DIF estatales o municipales deberán brindar protección a NNA que se encuentren en espera de que se resuelva su situación migratoria, por lo que se habilitarán espacios de alojamiento o albergues para recibirlos. Sin embargo, es del conocimiento de este Organismo Nacional que los distintos Sistemas DIF refieren no contar con espacios adecuados para el alojamiento y la manutención de NNACMNA.

257. Situación que se refleja en los oficios emitidos por el INM respecto a las medidas cautelares ya referidas, en donde, en algunos casos, se dice que los Sistemas DIF no cuentan con un lugar adecuado para dar alojamiento y protección a NNACMNA, sin considerar que es obligación de dichos Sistemas habilitar los espacios de alojamiento o albergues para recibirlos.

258. Tal situación fue debidamente documentada en la Recomendación 27/2015,¹⁰¹ en la que se estableció que la víctima (NNACMNA) “[...] se encontraba en [...] riesgo al ser un niño en contexto de migración no acompañado, por lo que para evitar la consumación de hechos irreparables era urgente que fuera canalizado a un albergue del SNDIF, a los Sistemas Estatales DIF o del Distrito Federal, con el objeto de privilegiar su estancia en un lugar donde se le proporcionara la atención adecuada en su calidad de niño y, sobre todo, de niño en contexto de migración no acompañado [...]”.

259. Al respecto, en el Protocolo de actuación se omite precisar el momento en que la autoridad migratoria debe canalizar a NNACM a un CAS tras su detención, ya que en el Título Segundo, Capítulo I, establece que hasta emitir el acuerdo de inicio se notificará a los Sistemas DIF para su canalización inmediata, “previo convenio” con éstos, sin considerar los plazos

¹⁰⁰ Cruz González, Gerardo (coord.), “Niños migrando”, Asociación Mexicana de Promoción y Cultura Social, A. C., Informe. México, mayo 2016, p. 17.

¹⁰¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación Núm. 27/2015 “Sobre el caso de violaciones al derecho a la protección de la salud y seguridad jurídica en agravio de VI, niña en contexto de migración no acompañado, de nacionalidad hondureña”, de 24 de agosto de 2015, párrs. 114 a 116.

previstos en los artículos 68 y 100 de la LM,¹⁰² que refieren que el acuerdo de presentación se dictará dentro de las 36 y 24 horas, respectivamente, lo que supone que la niñez permanecerá en el recinto migratorio durante ese lapso de tiempo, situación que contraviene lo establecido en el artículo 111 del RLGDNNA.

260. Es de llamar la atención el hecho de que en el Protocolo se indica que la canalización de NNACM dependerá de la suscripción de los convenios entre el INM y los Sistemas DIF, puesto que ni la LM ni la LGDNNA hacen alusión alguna a la previa existencia de convenio, aunado a que la canalización debe ser inmediata, para que bajo ninguna circunstancia NNACM sean privados de su libertad en estaciones migratorias.¹⁰³

261. En la fracción IV del artículo 112 de la LM se prevé que “[...] personal [...] especializado en la protección de la infancia, capacitado en los derechos de niñas, niños y adolescentes, entrevistará al niño, niña o adolescente con el objeto de conocer su identidad, su país de nacionalidad o residencia, su situación migratoria, el paradero de sus familiares y sus necesidades particulares de protección, de atención médica y psicológica.”¹⁰⁴

262. Esta Comisión Nacional pudo documentar, a través de las entrevistas que se realizaron a NNACMNA, en los meses de mayo, julio y agosto de 2016, que desconocen al OPI que les brindará acompañamiento, no les informan ni explican sus derechos, incluyendo el reconocimiento de la condición de refugiado, y en las contadas ocasiones en las que personal migratorio informa sobre su situación migratoria ésta no es clara o es poco entendible; situación que genera una vulneración al derecho humano a la seguridad jurídica de las NNACM —especialmente no acompañados—

¹⁰²El artículo 68 de la LM establece que la presentación de las personas en contexto de migración internacional con estancia irregular, no podrá exceder del término de 36 horas contadas a partir de su puesta a disposición; en tanto que el artículo 100 de la misma normatividad, señala que el acuerdo de presentación que se dicte a una persona derivado de una diligencia de verificación o revisión migratoria, será emitido dentro de las 24 horas siguientes.

¹⁰³En 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 que a las NNACMNA se les deberá canalizar de manera inmediata al SNDIF, a los Sistemas Estatales, Municipales o de la Ciudad de México, sin embargo el párrafo tercero de la misma fracción, indica que en tanto son trasladados a los Sistemas DIF, podrán permanecer en una estación migratoria, contraviniendo lo establecido en el artículo 111 del RLGDNNA, a que se hace alusión en el presente Informe.

¹⁰⁴Como se ha mencionado en el apartado correspondiente tal figura corresponde al Oficial de Protección a la Infancia (OPI).

máxime si se encuentran en un recinto migratorio, situación que también ha sido señalada por Organismos No Gubernamentales Internacionales.¹⁰⁵

263. En razón de lo anterior, por ninguna circunstancia NNACM acompañados o no, deberían permanecer en un recinto migratorio, pues tal como se ha señalado, no es el lugar adecuado para salvaguardar sus derechos humanos, además, los servidores públicos “especializados” en su protección y detección de necesidades especiales, no se encuentran presentes durante el desarrollo de todo el procedimiento administrativo migratorio, el cual concluye con el retorno asistido a su país de origen, sin que ello pueda representar lo que más les beneficie de acuerdo a su interés superior.

264. No obstante lo anterior, los días 6 y 7 de octubre de 2016, personal de este Organismo Nacional consultó los expedientes administrativos migratorios de 48 adolescentes no acompañados que se encontraban en la estación migratoria del INM en la Ciudad de México, advirtiéndose que en su mayoría fueron asegurados en diversos estados de la República y que la autoridad migratoria se limitó a trasladarlos a la estación migratoria antes citada, sin que de manera inmediata notificara a la Procuraduría de Protección y al Sistema DIF de la entidad federativa correspondiente, a fin de que se les nombrara un representante en coadyuvancia y suplencia, así como se les alojará en un CAS, respectivamente, de lo anterior se desprende que persiste la práctica de detener a los NNACMNA en una o varias estaciones migratorias.

265. En las estaciones migratorias se limitan sus derechos a la libertad, a la determinación del ISN, a la reunificación familiar y debido proceso jurídico, ya que esos recintos fueron diseñados y construidos cuando en México la migración en situación irregular era considerada un delito, por eso están construidas con celdas, barrotes y áreas de aislamiento. Es importante destacar que de las visitas que realiza personal de esta Comisión Nacional en las estaciones migratorias, se ha podido constatar que el personal de seguridad que tiene la encomienda de resguardar esas instalaciones, en ocasiones también tienen contacto con las NNACMNA como al momento de repartir los alimentos, escoltarlos a las áreas donde se realizan las diligencias administrativas, o incluso, al área médica, situación que se considera irregular, toda vez que esas tareas son exclusivas del personal del INM y en específico del OPI cuando se trata de NNACM.

¹⁰⁵ Human Rights Watch, “Puertas cerradas. El fracaso de México en...”, *op. cit.*, pp. 58 a 61.

3. Visitante por razones humanitarias

266. Uno de los derechos con los que cuentan las NNACMNA, de conformidad con la LM, es el otorgamiento de la condición de estancia de visitante por razones humanitarias (coloquialmente conocida como visa humanitaria), prevista en los artículos 52, fracción V, y 74, de la LM, en los cuales se establece que cuando convenga al ISN,¹⁰⁶ el Instituto otorgará la condición de estancia antes referida, mientras se ofrecen alternativas jurídicas o humanitarias temporales o permanentes; de igual forma se prevé que se otorgará para los ofendidos, víctimas o testigos de algún delito cometido en México.

267. El INM es quien determina el otorgamiento de la condición de estancia de referencia. Según información de la Unidad de Política Migratoria¹⁰⁷ en el año 2014 se emitieron 623 tarjetas de visitantes por razones humanitarias, de ellas 115 correspondieron a personas originarias de la República del Salvador, 63 a personas de nacionalidad guatemalteca, y 305 a hondureños. Respecto a las otorgadas en el año 2015 fueron emitidas 1,150 de las citadas tarjetas, siendo 398 para personas de nacionalidad salvadoreña, 162 a nacionales de Guatemala y 590 de nacionalidad hondureña.

268. Aún y cuando en las anteriores cifras se encuentran desglosadas el número de personas provenientes del TNAC a quienes se otorgó la condición de visitante por razones humanitarias, no es posible determinar si dentro de ellas se encuentran NNACMNA, pues dicha información no está desagregada en este sentido.

269. En tal virtud, se solicitó esa información al INM de la que se desprende que de enero de 2015 a mayo de 2016, se otorgó la condición de estancia de visitante por razones humanitarias a 115 NNACMNA quienes eran solicitantes de la condición de refugiado, entre los que se encuentran 89 hondureños y 26 salvadoreños, sin que se advierta el otorgamiento de dichas condiciones a guatemaltecos.

270. Mientras que en ese mismo periodo se otorgaron a 312 NNACMNA tarjetas que acreditan la citada condición de estancia, por las siguientes

¹⁰⁶De conformidad con lo establecido en el artículo 172 del Reglamento de la Ley de Migración, corresponde a los OPI's realizar la valoración del interés superior.

¹⁰⁷Boletines Mensuales de Estadísticas Migratorias, 2014, pp. 127, y 2015, p. 119, fecha de consulta: 16 de junio de 2016.

circunstancias: Por haber sido ofendido, víctima o testigo de un delito a 112, entre ellos 17 guatemaltecos, 38 hondureños y 46 salvadoreños; por causas humanitarias 58, entre ellos siete guatemaltecos, 22 hondureños y 18 salvadoreños; por interés público a dos de nacionalidad hondureña; y 13 por el solo hecho de ser NNACMNA, entre los que se encuentran un guatemalteco, dos hondureños y seis salvadoreños.¹⁰⁸

271. No obstante lo anterior, según el informe emitido por HRW “[...] el número de visas humanitarias solicitadas y concedidas desde enero de 2011 a mayo de 2013, 23 de sus 32 delegaciones federales reportaron que no habían recibido solicitudes [de otorgamiento de la condición de estancia de visitante por razones humanitarias]. [...] Los datos del INM muestran que en los primeros 11 meses de 2015, el INM expidió 824 visas humanitarias a víctimas o testigos de delitos graves, 228 a solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, y seis a niños no acompañados [...] en el período comprendido entre enero de 2012 y mediados de noviembre de 2015, 291 niños recibieron visas humanitarias por ser víctimas o testigos de delitos graves y otros 94 por ser solicitantes de asilo. En total, 391 niños recibieron visas humanitarias en los primeros 11 meses de 2015, una pequeña fracción de los 32,000 niños detenidos por el INM durante ese mismo período [...]”¹⁰⁹

272. A pesar de que las NNACMNA tienen el derecho a que les sea otorgada la condición de estancia en comento, algunos también presentan una vulnerabilidad extra pues han sido víctimas de delito en México y aun así tampoco les es expedido el documento migratorio de visitante por razones humanitarias derivado de tal situación.

¹⁰⁸ De conformidad con el artículo 52, fracción V, de la Ley de Migración, la condición de estancia de visitante por razones humanitarias se otorga a los extranjeros que se encuentren en alguno de los siguientes supuestos: ser ofendido, víctima o testigo de algún delito; ser niña, niño o adolescente no acompañado; ser solicitante de asilo político, reconocimiento de la condición de refugiado o de protección complementaria; así como a quienes no se ubiquen en alguno de los supuestos anteriores, pero exista una causa humanitaria o de interés público.

¹⁰⁹ Human Rights Watch, “Puertas cerradas. El fracaso de México en...”, *op. cit.*, pp. 82 y 83.

273. Algunos testimonios dan cuenta de esa situación:¹¹⁰

Kenia "N", salvadoreña, 13 años: *"Me fue mal en el viaje ya que en el estado de Chapa (sic), fui abusada sexualmente y al llegar a Monterrey la migra me agarró y me mandó a San Luis, donde me atendieron y me dieron seguimiento a mi caso fue como fui a parar a PRODEM donde me cuidaron hasta el 2 de agosto de 2016 ya que me deportan y estoy aquí en el D.F."*

Jilliana "N", hondureña, 13 años: *"salí de mi casa acompañada de un "pollero" (...) lo conozco desde que tenía nueve años ya que es amigo de mi familia [antes de salir de mi casa] no quise irme con él pero me subió a la fuerza a un vehículo (...) esa noche nos quedamos en un hotel, donde abusó sexualmente de mí. Al día siguiente por la mañana, salimos hacia la frontera entre Guatemala y México, llegando a Tecun Uman, por donde cruzamos en balsas y posteriormente nos trasladamos en combi hasta Tapachula, Chiapas, donde pasamos la noche y volvió a abusar de mí. Al día siguiente viajamos a través de México hasta llegar a Dolores Hidalgo, esa noche volvió a abusar de mí, después de esa noche no lo volví a ver, pues me dejó abandonada."*

274. Cabe hacer mención que en el último testimonio la adolescente desde el momento en que se encontró a disposición del INM manifestó su deseo de denunciar los hechos delictivos que se cometieron en su contra, sin embargo, fue hasta que este Organismo Nacional solicitó al Instituto medidas cautelares, que se realizaron las acciones tendentes a que la adolescente acudiera ante la autoridad ministerial para denunciar, así como su canalización a un centro de atención integral.

275. Resulta de especial importancia que las NNACMNA cuenten con la atención especializada para detectar sus necesidades de protección, así como para brindarles asesoría jurídica y el acompañamiento de un tutor, para que este grupo interdisciplinario garantice la protección a los derechos humanos de los niños.

276. Este Organismo Nacional subraya lo imperante de que los NNACMNA bajo ninguna circunstancia se encuentren en un recinto migratorio y que cuenten en todo momento con la protección estatal a la que tienen derecho.

4. Centros de Asistencia Social

277. El marco normativo nacional e internacional actualmente busca que la detención y privación de libertad en recintos migratorios y, en su caso, instalaciones del DIF de NNACMNA sea el último recurso, como una medi-

¹¹⁰ Testimonios recabados por personal de la CNDH en la estación migratoria del INM en la Ciudad de México, el 8 de febrero y el 3 de agosto de 2016.

da extraordinaria, por ello es fundamental retomar el tema de las alternativas a dicha detención en los espacios de protección temporal anteriormente llamados albergues, y hoy, en la LGDNNA, “Centros de Asistencia Social”.¹¹¹ Es fundamental entender la importancia y las bases jurídicas tanto a nivel nacional como internacional de dichos centros.

278. La LGDNNA menciona que el Centro de Asistencia Social es el establecimiento, lugar o espacio de cuidado alternativo o acogimiento residencial para niñas, niños y adolescentes sin cuidado parental o familiar que brindan las instituciones públicas, privadas y asociaciones.

279. Respecto de las NNACMNA el artículo 112 de la LM establece que deberán ser canalizados de manera inmediata a los Sistemas DIF con objeto de privilegiar su estancia en lugares donde se les proporcione la atención adecuada, mientras se resuelve su situación migratoria.

280. Al respecto, los artículos 94 y 95 de LGDNNA mencionan que para garantizar la protección integral de NNACMNA, los Sistemas DIF deben contar con espacios habilitados para su alojamiento, donde deberá prevalecer el principio de separación y, en su caso, el derecho a la unidad familiar. Es así que las NNACM no acompañados o separados deberán alojarse en sitios distintos al que corresponde a las personas adultas.

281. De igual forma, el Comité de los Derechos del Niño de la ONU en la OG-6 (2005) menciona respecto del alojamiento de NNACMNA que “debe disponerse lo necesario para que [...] sea adecuado [...] y esté separado de los adultos, a menos que lo contrario se considere conveniente en interés superior del menor”.¹¹²

282. La Opinión Consultiva OC-21/14 establece que es primordial que los centros de asistencia donde permanezcan NNACMNA se garantice el alojamiento y manutención, además de que se brinde una adecuada atención médica, asesoramiento legal, apoyo educativo, así como servicios encaminados a proveer una atención especializada de acuerdo a las necesidades particulares que cada uno presente.¹¹³

¹¹¹ Artículo 107, Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

¹¹² Observación General OG-6 (2005), “Trato de los menores no acompañados y separados...”, *op. cit.*, párr. 63.

¹¹³ Opinión Consultiva OC-21/14, “Derechos y Garantías de Niñas y Niños en el contexto de la migración...”, *op. cit.*, párrs. 181 y 182.

283. Es importante mencionar que de acuerdo con la legislación nacional e internacional citada en los párrafos anteriores, los CAS pueden ser administrados por una institución pública, privada o por una asociación que brinde el servicio de cuidado alternativo o acogimiento residencial, previendo también que los mismos deben supervisarse periódicamente a fin de verificar las condiciones en las que se encuentran las NNACMNA ahí alojados y que las instalaciones sean adecuadas.

284. Esta Comisión Nacional ha tenido conocimiento que en ocasiones cuando las NNACMNA son trasladados a un albergue que no tiene las instalaciones adecuadas para alojar a la niñez migrante, o incluso a los llamados “de puertas abiertas” que no cuentan con el personal suficiente y capacitado para la atención de dicho grupo en situación de vulnerabilidad, ha provocado que se alejen o huyan del mismo sin poder recibir la atención integral que requieren, por lo que es necesario ampliar el número de albergues especializados para NNACMNA.

285. En ese sentido, de conformidad con lo establecido en el artículo 112 de la LGDNNA, será la PFPNNA la responsable de autorizar, registrar, certificar y supervisar los CAS; para ello el 30 de mayo de 2016 el SNDIF publicó en el DOF el Manual de Supervisión de Centros de Asistencia Social, que regula el procedimiento para realizar la vigilancia de dichos centros. Este Organismo Nacional considera pertinente que se cumpla puntualmente con el Registro Nacional de Centros de Asistencia Social previsto en el artículo antes citado, y su actualización de manera semestral, mismo que deberá ser público y consultable en la página de internet del SNDIF, lo que dará transparencia y seguridad de que tales Centros, en los que se alojan a NNACMNA, son debidamente autorizados y supervisados por la PFPNNA.

286. De acuerdo con información obtenida por esta Institución, la PFPNNA tiene identificados 132 CAS en el territorio nacional que reciben a NNACM, los cuales se encuentran distribuidos de la siguiente forma:

Núm.	Estados	CAS PPENNA Migrantes
1	Aguascalientes	1
2	Baja California	4
3	Baja California Sur	3
4	Campeche	7
5	Coahuila	6
6	Colima	6
7	Chiapas	15
8	Chihuahua	2
9	Ciudad de México/DIF Nacionales	7
10	Durango	1
11	Guanajuato	0
12	Guerrero	4
13	Hidalgo	2
14	Jalisco	6
15	México	1
16	Michoacán	1
17	Morelos	5
18	Nayarit	5
19	Nuevo León	2
20	Oaxaca	2
21	Puebla	2
22	Querétaro	2
23	Quintana Roo	0
24	San Luis Potosí	5
25	Sinaloa	3
26	Sonora	16
27	Tabasco	1
28	Tamaulipas	12
29	Tlaxcala	1
30	Veracruz	6
31	Yucatán	3
32	Zacatecas	1
	Total	132

287. Es de destacarse que de los datos antes referidos se aprecia que las entidades federativas que cuentan con mayor número de CAS son Chiapas, Sonora y Tamaulipas, con 15, 16 y 12 respectivamente, en tanto que las que tienen menor número de CAS son Aguascalientes, Durango, México, Michoacán, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas, mientras que Guanajuato y Quintana Roo no cuentan con alguno.

288. Es importante señalar que las 15 medidas cautelares que emitió esta Comisión Nacional al INM en el 2015, cinco fueron para beneficiar a NNACMNA que se encontraban en la estación migratoria de la Ciudad de México, cuatro para quienes estaban alojados en diversos recintos migratorios del Estado de Chiapas, tres para los que permanecían en la estación migratoria de San Luis Potosí y uno para quienes estaban en las estaciones de Veracruz, Morelia y Tamaulipas, respectivamente.

289. Por cuanto hace a las emitidas en el 2016, 12 fueron para beneficiar a NNACMNA que se encontraban en la estación migratoria de la Ciudad de México, seis para quienes estaban alojados en diversos recintos migratorios del Estado de Chiapas, tres para los que eran permanecían en la estación migratoria de Tabasco, uno para quienes se encontraban en los recintos migratorios de Coahuila, Tamaulipas, Zacatecas y Veracruz, respectivamente.

290. Como se puede observar, la mayor cantidad de CAS detectados por la PFPNNA están en las entidades federativas que no son representativas con los mayores flujos migratorios que ha observado este Organismo Nacional, con excepción del Estado de Chiapas, por lo que es evidente la necesidad de realizar un diagnóstico que permita detectar, y en su caso, certificar un mayor número de CAS, sobre todo en la Ciudad de México, cuya estación migratoria es punto de concentración de diversos recintos migratorios del interior del país.

291. De los 132 CAS que se encuentran en territorio nacional, 41 de ellos acogen a NNACMNA de entre cero a 12 años de edad, 83 de entre cero a 18 años y ocho de entre cero a 18 años y más, sin que se pueda precisar las entidades federativas en que se encuentran distribuidos dichos Centros, no obstante del seguimiento que esta Comisión Nacional ha realizado a las diversas medidas cautelares relacionadas con la canalización de dicha niñez migrante a los CAS para su debida atención integral, en muchos casos la información proporcionada por el INM hace referencia a que los CAS que pertenecen al SNDIF, de las entidades federativas y de los municipios, por lo general sólo reciben a NNACM menores de 12 años, tan es así que in-

cluso en las estaciones migratorias de la Ciudad de México, Acayucan, Veracruz y Siglo XXI en Tapachula, Chiapas, tienen un área para adolescentes de entre 13 y 18 años, sin que se tenga la asistencia especializada que dicho grupo en situación de vulnerabilidad requiere.

292. Cabe destacar que en el estado de Tamaulipas se cuenta con Centros de Atención a Menores Fronterizos, los cuales se ubican en Nuevo Laredo, Reynosa y Ciudad Victoria, y dependen de los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia de esos municipios; las NNACMNA son canalizados a esos Centros donde permanecen alojados hasta que se determina su situación jurídica migratoria.

293. En el Manual de Organización del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Reynosa, por ejemplo, se menciona que el coordinador del CAMEF será el responsable de recibir a NNACMNA canalizados por el INM, a quienes se les brindará albergue, alimentación, servicio médico, psicológico; además se les pondrán “actividades propias a los niños y adolescentes para mantenerlos ocupados durante su estancia”.

294. El Protocolo de Actuación para la Atención de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados, emitido por el Sistema Integral de la Familia en el Estado de Tamaulipas, establece que la atención integral no se refiere únicamente a la asistencia alimentaria, de vestido y alojamiento, sino que implica que sus derechos sean reconocidos, y en la atención se debe incluir la atención médica, comunicación con sus familiares, orientación jurídica y psicológica, actividades educativas, deportivas, culturales y recreativas, participación en talleres y oficios.

295. De acuerdo con lo observado por personal de este Organismo Nacional, el CAMEF recibe NNACMNA menores de 18 años, sin importar si han cruzado la barrera de los 12 años; desde su ingreso contactan a la representación consular de su país de origen, proporcionando los datos que aportaron; el personal tiene coordinación con el INM para el caso de las NNACMNA que fueron canalizados por ese Instituto, para su atención hasta su egreso de dicho centro.

296. Después de varias visitas a otros CAMEF, se ha podido constatar que la forma en que son tratadas las NNACMNA es idónea, habiéndose superado las situaciones particulares de ser mayores a 12 años o pertenecer a alguna banda criminal.

297. Este Organismo Nacional considera que el modelo de atención que se proporciona a NNACMNA en los CAMEF de Ciudad Victoria, Nuevo Laredo y Reynosa en el estado de Tamaulipas debe ser una práctica a seguir, replicando dichos centros en las diversas entidades federativas, atendiendo a las particularidades de cada Estado.

C. Niñas, niños y adolescentes en contexto de migración internacional no acompañados con necesidades de protección internacional

298. La situación de violencia y agresión que actualmente viven miles de niñas, niños y adolescentes en sus países de origen, los sitúa dentro del marco normativo nacional e internacional con el derecho de ser solicitantes del RCR y de protección internacional. Debemos ser conscientes que detrás de una historia de NNACMNA solicitantes de refugio, está en juego, incluso, la vida o la integridad física del mismo, por lo que es indispensable reforzar las acciones que el propio Estado realiza para darles a aquéllos la debida protección y una distinta expectativa de vida.

299. La protección internacional puede ser definida como el “conjunto de las actividades destinadas a asegurar el acceso igualitario y el disfrute de los derechos de mujeres, hombres, niñas y niños bajo la competencia del ACNUR, de acuerdo con los instrumentos legales pertinentes, incluyendo el derecho internacional humanitario, el derecho de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados”.¹¹⁴

300. La LSRPCYAP señala en su artículo 13 la siguiente definición: “La condición de refugiado se reconocerá a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional, bajo alguno de los siguientes supuestos:

1. Que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él;

¹¹⁴ Sitio Oficial ACNUR, apartado de: “Protección”, disponible en <http://www.acnur.org/t3/que-hace/proteccion/>, fecha de consulta: 16 de junio de 2016.

2. Que ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y
3. Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

301. Según el artículo 1o. de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, de la cual el Estado mexicano es firmante, refugiado es: “Toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país”.

302. Refiriéndose específicamente a la Protección Complementaria incluida en la LSRPCYAP, es aquella que permite regularizar la permanencia de personas que no son reconocidas como refugiadas, pero cuyo retorno sería contrario a obligaciones generales sobre la no devolución, contenidas en diferentes instrumentos de derechos humanos (por ejemplo, artículos 22.8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 3 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes).

303. Por protección complementaria se entiende aquélla otorgada a quienes sin calificar como refugiados —bajo los criterios de la Convención de

1951, ni de los de la Declaración de Cartagena—,¹¹⁵ tienen necesidad de protección internacional porque de ser devueltos a su país de origen su vida se vería amenazada o se encontrarían en peligro de ser sometidos a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, según el artículo 28 de la LSRPCYAP.

304. De los 650 testimonios recabados a NNACM en centros de asistencia social, (albergues) y estaciones migratorias se desprende que 208 provienen de Guatemala, 204 de Honduras, 235 son originarios de El Salvador, dos de Nicaragua y uno de Ecuador. De los 521 testimonios correspondientes a NNACMNA 237 decidieron salir de su país de origen en busca de una mejor situación económica, 147 por violencia, 106 por reunificación familiar, 27 por otras causas y cuatro no indicaron,¹¹⁶ sirven de ejemplo, respecto de los NNACMNA que salieron por motivos de violencia, los siguientes testimonios:¹¹⁷

Jennifer "N", salvadoreña, 17 años: *"Salí de mi país por problemas con las pandillas, abusaron sexualmente de mí y estoy embarazada tengo dos meses"*.

Alexia "N", guatemalteca, 17 años: *"Salí de miedo a las pandillas y problemas, me balearon y me han pegado por mis preferencias sexuales (...) México es un país más liberado, siento que tengo más derechos aquí que en Guatemala (...) me entregué a migración para pedir refugio (...) me siento mejor que estar afuera, pero me sentiría mejor de estar en un albergue..."*

¹¹⁵ La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 define el término de refugiado como aquella persona "Que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentren fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores no quiera acogerse a la protección de tal país [...]"; por su parte la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados amplía tal concepto de la siguiente manera: "[...] personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjero, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público".

¹¹⁶ En la reunión sostenida el 3 de agosto de 2016 entre la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República y el Comisionado del INM, este último indicó que del total de las personas que ingresan de manera irregular a México, los provenientes del TNAC representan más del 90% y que las principales causas por las que abandonan sus países de origen son: por desastres naturales, violencia y pobreza, información que es diferente a la que manejamos y que no pudimos contrastar debido a que no se señaló la fuente de la que se obtuvieron tales datos.

¹¹⁷ Testimonios recabados por personal de la CNDH en la Estación Migratoria de San Luis Potosí y en el Albergue Temporal para Menores Migrantes "Viva México" en Tapachula, Chiapas, el 19 de mayo y 9 de julio de 2016.

1. Estadística

305. De acuerdo con los datos proporcionados por la COMAR, durante el 2014, 78 NNACMNA solicitaron el RCR; de ese total 19 se desistieron, 13 abandonaron su petición y solo 46 concluyeron el procedimiento, siendo que a 22 NNACMNA se les reconoció la condición de refugiado y a tres de ellos se les brindó protección complementaria, lo cual se aprecia en la siguiente tabla:¹¹⁸

País	Solicitante	Abandono	Desistido	Concluido	Reconocido	Protección complementaria	No reconocido
Honduras	46	10	9	27	13	2	12
Salvador	19	1	6	12	5	1	6
Guatemala	10	2	4	4	4	0	0
Venezuela	1	0	0	1	0	0	1
Haití	1	0	0	1	0	0	1
Nicaragua	1	0	0	1	0	0	1
Total	78	13	19	46	22	3	21

306. Para el año 2015 el número de NNACMNA solicitantes del RCR se incrementó, toda vez que fueron 141 peticiones, de las cuales 27 se desistieron y 22 abandonaron el procedimiento; asimismo de los 92 que concluyeron únicamente se les reconoció la condición de refugiados a 44 NNACM y a 13 se les brindó protección complementaria, tal como se desglosa a continuación:

¹¹⁸ Disponible en http://www.comar.gob.mx/work/models/COMAR/Resource/267/6/imagenes/ESTADISTICAS_2013_A_02-2016_act.pdf, fecha de consulta: 9 de julio de 2016.

País	Solicitante	Abandono	Desistido	Concluido	Reconocido	Protección complementaria	No reconocido
Salvador	64	5	17	42	20	2	20
Honduras	64	14	9	41	21	8	12
Guatemala	10	3	1	6	3	2	1
India	2	0	0	2	0	0	2
Nicaragua	1	0	0	1	0	1	0
Total	141	22	27	92	44	13	35

307. Al respecto, HRW refiere que “el número de solicitudes recibidas por la COMAR es apenas una pequeña parte del número total de niños que llegan cada año a México provenientes de América Central [...] Los 21 niños no acompañados que recibieron protección internacional en 2014 representan un 0,2 por ciento de las 10.711 aprehensiones de ese año de niños no acompañados del Triángulo Norte de América Central. En el período de enero a noviembre de 2015, cuando 52 niños no acompañados recibieron protección internacional, las autoridades mexicanas de inmigración detuvieron a 16.869 niños no acompañados del Triángulo Norte, lo que significa que de los niños detenidos, sólo el 0,3 por ciento recibió protección internacional en los 11 primeros meses de 2015”.¹¹⁹

2. Información obtenida de la Sociedad Civil y Organismos Internacionales

308. La CrIDH estableció en la OC-21/14 que las niñas y niños son titulares del derecho de solicitar y recibir asilo, por tanto, pueden presentar solicitudes de RCR en calidad propia, se encuentren acompañados o no.¹²⁰

¹¹⁹ Human Rights Watch, “Puertas cerradas. El fracaso de México en ...”, *op. cit.*, pp. 162 y 163.

¹²⁰ Opinión Consultiva OC-21/14, “Derechos y Garantías de Niñas y Niños en el contexto de la migración...”, *op. cit.*, párr. 80.

309. Por lo anterior, el Estado receptor tiene determinados deberes como: permitir que la niña o el niño pueda pedir el asilo o la condición de refugiado, razón por la cual no pueden ser rechazados en la frontera sin un previo análisis adecuado e individualizado de sus peticiones y las debidas garantías mediante el procedimiento respectivo; no retornar a la niña o al niño a un país en el cual puede correr el riesgo de ser afectada su vida, libertad, seguridad o integridad, o bien a un tercer país el cual pueda ser ulteriormente devuelto al país donde sufre los riesgos de origen; y otorgar la protección internacional cuando la niña o el niño califique para ello y beneficiar con ese reconocimiento a otros miembros de la familia, en atención al principio de unidad familiar.¹²¹

310. No obstante lo anterior, HRW¹²² señaló que personal del INM disuade a los solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado con argumentos como los siguientes: “[...] no debían solicitar asilo ya que eso resultaría en una prolongación de su tiempo de detención [...]”; continúa refiriendo el citado Organismo Internacional que: “[...] no les corresponde a los agentes del INM prejuzgar las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado. Es la COMAR la agencia que tiene la responsabilidad de determinar, después de una investigación en profundidad, si un solicitante es un refugiado o no”, pronunciamiento con el que coincide este Organismo Nacional, pues la obligación que tienen las autoridades ante una persona que solicita tal reconocimiento es canalizarlo de manera inmediata a la COMAR,¹²³ sin prejuzgar sobre la viabilidad de la solicitud.

311. Respecto a las funciones y atribuciones de los servidores públicos del INM, las mismas no se limitan a canalizar a solicitantes del RCR a la COMAR, sino que también, de conformidad con el artículo 16, fracción I, del RLSRYPC están en posibilidad de “Detectar a los extranjeros que, derivado de las manifestaciones vertidas ante la autoridad migratoria o bien por su condición personal se pueda presumir que son posibles solicitantes de la condición de refugiado, informándoles su derecho a solicitar el reconocimiento de dicha condición”.

¹²¹ *Ibid.*, párr. 81.

¹²² Human Rights Watch, “Puertas cerradas. El fracaso de México en...”, *op. cit.*, pp. 62 a 70.

¹²³ Previsto en el artículo 18 de la RLSRYPC “[...] cualquier autoridad que tenga conocimiento de la pretensión de un extranjero de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, deberá notificarlo por escrito a la Coordinación en un término no mayor a 72 horas [...]”.

312. En este sentido, en el citado informe de HRW se subraya que “[...] El cumplimiento de esta responsabilidad frente a los niños requiere que los oficiales de protección a la infancia y otros agentes del INM enfoquen con una sensibilidad especial la manera en la que los niños pueden responder a sus preguntas y que hagan esfuerzos por examinar sus posibles necesidades de protección”.¹²⁴

313. Dentro de las múltiples problemáticas que enfrenta el procedimiento de RCR, mismas que fueron detectadas por la CmIDH¹²⁵ y con las cuales coincide esta Comisión Nacional, es que en la resolución que emite no plasman exactamente el contenido de la entrevista que realizan los servidores públicos de la COMAR con los solicitantes, lo cual genera una vulneración al debido proceso; asimismo, que “[...] no se les permite aportar pruebas, que en algunos casos éstas no son valoradas y que en un gran número de casos los solicitantes de la condición de refugiado no cuentan con intérpretes calificados”.

3. Reconocimiento de la condición de refugiado y/o protección complementaria

314. Es importante recordar que todas las personas en contexto de migración internacional que ingresan a México tienen el derecho a solicitar el RCR, de conformidad con lo establecido en el artículo 22.7 de la CADH en el marco de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967.¹²⁶

315. Sin embargo, cabe señalar que no en todas las ocasiones se realiza de tal manera, ya que muchos de ellos no se asumen como refugiados, toda vez que si bien huyeron de sus países de origen por amenazas en contra de su vida, libertad e integridad personal, o bien por violencia generalizada, tal situación pudiera parecerles lo “normal,” en su forma de vida.

316. El artículo 11 de la CPEUM establece en su último párrafo lo siguiente: “[...] Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se

¹²⁴ Human Rights Watch, “Puertas cerradas. El fracaso de México en...”, *op. cit.*, p. 74.

¹²⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Derechos humanos de los migrantes...”, *op. cit.*, párr. 538.

¹²⁶ *Ibid.*, párr. 544.

realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones”.

317. De ahí reside la importancia que las NNACMNA desde el primer momento que tienen relación con las autoridades, cuenten con la asistencia necesaria que les permita conocer su derecho a solicitar el RCR. En este caso, se hace necesario que las autoridades cuenten con los conocimientos indispensables para, por una parte, otorgar la información que requiere la NNA y, por la otra, contar con la capacidad para detectar la existencia de un posible refugiado, sin perjudicar o desincentivar.

318. En este mismo sentido, las Directrices Inter-Agenciales emitidas por el Comité Internacional de la Cruz Roja indican que: “Los niños y las niñas solicitantes de asilo o refugiados no deben ser detenidos. Sin embargo, cuando ello ocurre tiene que ser considerada como una medida de último recurso y durar el menor tiempo posible [...]”¹²⁷

319. En el contexto mexicano, en la mayoría de las ocasiones los solicitantes que se encuentran en una estación migratoria, permanecen en ese lugar durante los 45 días hábiles que tiene la COMAR para emitir una determinación,¹²⁸ plazo que puede ampliarse por un periodo igual.¹²⁹

320. De conformidad con el “Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado” emitido por el ACNUR,¹³⁰ una NNACMNA puede reunir las condiciones para que sea reconocida su condición de refugiado, observándose que “[...] debe determinarse ante todo según el grado de madurez y discernimiento del menor. Si se trata de un niño, generalmente será necesario recabar los servicios de expertos familiarizados con la mentalidad infantil. Como el niño —y para el caso, el adolescente— no están legalmente emancipados habría que nombrarles, llegado el caso, un tutor encargado de promover los intereses del menor y de obtener una decisión que los favorezca [...]”.

¹²⁷ Comité Internacional de la Cruz Roja, Agencia Central de Búsquedas y División de la Protección, “Directrices Generales Inter-Agenciales sobre NIÑAS Y NIÑOS NO ACOMPAÑADOS Y SEPARADOS”, enero 2004, p. 34.

¹²⁸ Mesa Redonda de Alto Nivel: “Llamado a la acción...” *op. cit.*, uno de los compromisos que el Estado mexicano realizó y que tiene relación con el párrafo de referencia es: “Diseñar y poner en marcha medidas alternativas a la detención administrativa migratoria de solicitantes de la condición de refugiado, en especial de niñas, niños y adolescentes”.

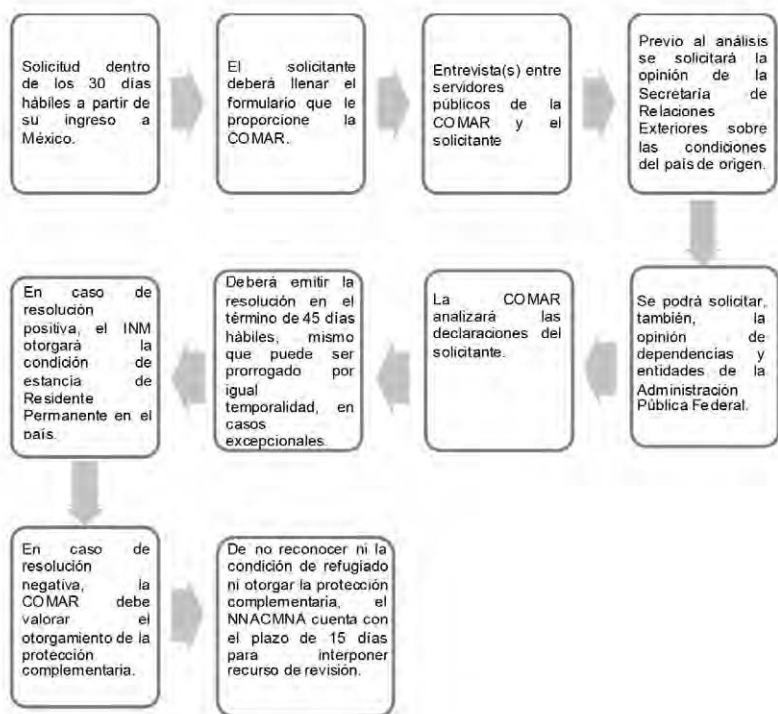
¹²⁹ Previsto en los artículos 24 de la LSRPCYAP y 45 de su Reglamento.

¹³⁰ Ginebra, diciembre de 2011, p. 47.

321. Una vez que NNACM solicitantes han podido acceder a la solicitud de reconocimiento, el INM con apoyo de la COMAR realizará la valoración del ISN, de conformidad con lo establecido en el artículo 37 del RLSRYPC, para lo cual procurará lo siguiente (artículo 36 RLSRYPC):

- i. Obtener información sobre la localización de sus padres o quienes ejerzan sobre ellos la patria potestad, así como las razones por las cuales se encuentran separados;
- ii. Obtener la opinión de miembros de la familia, otras personas cercanas o instituciones involucradas con su atención;
- iii. Identificar situaciones de riesgo de abuso o violaciones a los derechos del niño que pudieran presentarse;
- iv. Identificar alternativas de cuidado temporal; y
- v. Tomar en cuenta su opinión en las decisiones que le conciernen.

322. El procedimiento para determinar el RCR se encuentra previsto en el Título Cuarto del RLSRYPC, el cual, a grandes rasgos, es el siguiente:



323. Tal como se puede observar en el procedimiento del RCR, los NNACM —especialmente los no acompañados— requieren en todo momento del acompañamiento del tutor que lo asistirá durante el procedimiento, e incluso suscribirá los recursos legales a los que tiene derecho el NNACM no acompañado. Asimismo, contará con la representación jurídica para emprender las acciones legales que requiera, y velará porque el procedimiento administrativo se sustancie conforme a lo dispuesto por la legislación aplicable.

324. Resulta preocupante que las entrevistas que realiza personal de la COMAR sean de manera telefónica, sobre todo porque la legislación establece que deberán realizarse personalmente¹³¹ y tomando en consideración que uno de los elementos que la autoridad valora para determinar reconocer o no la condición de refugiado es la credibilidad en las declaraciones; es fundamental que las entrevistas se lleven a cabo de manera personal para que de esa forma el entrevistador cuente con todos los elementos para poder llegar a una determinación.¹³² Recordemos que los solicitantes no en todos los casos cuentan con pruebas documentales para acreditar su dicho.

325. De lo anterior, este Organismo Nacional ha documentado a través de actas circunstanciadas, y en varios de los expedientes de queja cuya autoridad presuntamente responsable es la COMAR, que muchas de las entrevistas que servidores públicos de esa institución realizan a los solicitantes que se encuentran en una estación migratoria, fueron de manera telefónica e incluso que después de más de 30 días de que inició el procedimiento, no habían tenido la oportunidad de narrar los motivos que originaron su salida del país de origen.

326. No pasa desapercibido que existen problemas estructurales de personal que hacen poco viable la entrevista física, sin embargo, considerando

¹³¹ El artículo 27 del RLSRYPC mandata: “[...] Las entrevistas podrán realizarse en la Coordinación, en las estaciones migratorias o en otras instalaciones que se habiliten para tal efecto [...]”.

¹³² Mesa Redonda de Alto Nivel: “Llamado a la acción...” *op. cit.* el siguiente compromiso que México adquirió de: “Mejorar los procedimientos de elegibilidad, fortalecer la capacidad y el conocimiento de las autoridades encargadas de la determinación de la condición de refugiado e introducir mejoras en materia de gestión y manejo de procedimientos”, se encuentra vinculado con el párrafo de referencia.

su importancia y trascendencia, esta situación debe cambiar y preverse en los presupuestos asignados a dicha instancia.¹³³

327. Respecto al otorgamiento de la protección complementaria, es de destacarse lo novedoso de esa figura pues es a partir de la entrada en vigor de la LSRPCYAP (antes Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria) que los solicitantes cuentan con la prerrogativa que les sea reconocida la protección complementaria, misma que permite obtener la condición de estancia de Residente Permanente por un plazo indefinido en México, con el derecho a la unidad familiar y permiso de trabajo.

328. En el artículo 28 de la LSRPCYAP se indica que la protección complementaria se otorgará al extranjero que no se encuentre dentro de los supuestos para reconocer la condición de refugiado, pero que “[...] requiere la protección para no ser devuelto al territorio de otro país donde su vida peligre o donde existan razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes”. Tal evaluación deberá hacerse del conocimiento al solicitante en la misma resolución recaída en el procedimiento administrativo de reconocimiento de la condición de refugiado.

329. Es importante resaltar que de los 650 NNACM entrevistados, durante su alojamiento en CAS, albergues y estaciones migratorias ubicados en México, 521 eran NNACMNA, de los cuales 334 señalaron que no fueron informados sobre el procedimiento administrativo migratorio que se instauró en su contra, en tanto que 177 indicaron que sí se les dio a conocer y 10 de ellos no respondieron; por otra parte, de esos 521, sólo 281 refirieron que no se les dio a conocer su derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, mientras que a 230 sí se les comunicó tal derecho y 10 no contestaron, sirve de ejemplo el siguiente testimonio:

Frank “N”, hondureño, 16 años: “No me informaron sobre el refugio, sólo me preguntaron mis datos como nombre, nacionalidad y dónde vivo”.

¹³³ *Idem.*, Lo señalado en el párrafo encuentra concordancia con el siguiente compromiso del Estado mexicano: “Incrementar la capacidad del sistema de protección internacional en México, teniendo en cuenta el incremento del número de solicitudes de la condición de refugiado, a través del fortalecimiento de la presencia de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) en territorio nacional, con el apoyo del ACNUR [...]”.

330. No obstante que la legislación antes referida se establece el derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, de las visitas que realiza esta CNDH a los recintos migratorios, de los testimonios recabados y de los expediente de queja, se advierte que las NNACMNA no reciben información y asistencia adecuada que les permita conocer su derecho a solicitar asilo.

331. De igual forma, la legislación prevé que durante el procedimiento para el RCR de NNACMNA, las entrevistas deben realizarlas de forma personal, por servidores públicos especializados en niñez, y sin que éstos estén privados de su libertad, situación que es contraria a la observada por este Organismo Nacional.

332. Es importante señalar que esta Comisión Nacional ha observado que una vez que la COMAR determinó reconocer la condición de refugiado o bien otorgar la protección complementaria a una NNACMNA, el INM le proporciona la tarjeta de residente permanente en México, documento que les permite vivir en el país por un tiempo indefinido; sin embargo, la niñez reconocida permanece en la mayoría de las ocasiones, en albergues a puertas cerradas, hasta en tanto cumple la mayoría de edad, lo cual representa que dichas NNA se sientan frustrados y se arrepientan de haber solicitado el reconocimiento de la condición de refugiado, pues siguen privados de su libertad, ocasionando que busquen escaparse de dichos lugares, y lo cuentan a otras NNACMNA lo cual desincentiva su deseo de solicitar tal reconocimiento.

333. Por tanto, este Organismo Nacional considera necesario abordar esta problemática a partir de explorar medidas de protección a largo plazo para que las NNACMNA reconocidos con la condición de refugiado o que se les haya otorgado protección complementaria, sean canalizados a una familia de acogida que podría representar un lugar en donde la NNACMNA pueda desarrollar sus capacidades en un ambiente de protección y cuidado.

334. De conformidad con lo establecido en el artículo 4, fracción XII, la familia de acogida es aquella que cuente con la certificación de la autoridad competente y que brinde cuidado, protección, crianza positiva y la promoción del bienestar social de niñas, niños y adolescentes por un tiempo li-

mitado hasta que se pueda asegurar una opción permanente con la familia de origen, extensa o adoptiva.

335. Según la “Guía de Estándares para las prácticas. Acogimiento Familiar” emitido por UNICEF la definición de acogimiento familiar es “[...] una práctica que hace posible la convivencia familiar de niños cuyas familias de origen no están en condiciones de asumirla. La familia acogedora se hace responsable por el cuidado del niño sin mediar vinculación filiatoria, pero ejerciendo todas las obligaciones propias al cuidado [...] las autoridades administrativas y/o judiciales median en la relación de acogimiento, proveyendo de apoyo y cuidando en los procedimientos se respeten todos los derechos del niño y los de su familia de origen. En particular, a ser oído, a cultivar su cultura y educación a respetar su historia e identidad [...]”.

336. De conformidad con las “*Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado*”,¹³⁴ emitidas por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, los niños no acompañados o separados que se encuentran en un territorio extranjero deberían gozar el mismo nivel de protección y cuidado que los nacionales de ese país, asimismo, que para determinar el tipo de acogimiento que sea el apropiado para cada NNACMNA, se deben tomar en consideración, entre otras: su origen étnico, su diversidad cultural y religiosa.

337. En consecuencia, y con la finalidad de que a las NNACMNA reconocidos como refugiados o con protección complementaria, así como para procurar que su inclusión en la sociedad mexicana sea de manera eficaz, se considera por tanto que la COMAR, así como la Procuraduría de Protección deben explorar la alternativa de alojamiento para la niñez de referencia en familias de acogida establecida en la LGDNNA.

¹³⁴ Asamblea General de la ONU, Sexagésimo cuarto período de sesiones, 24 de febrero de 2010, párr. 140, p. 22.

D. Niñas, niños y adolescentes en contexto de migración internacional no acompañados en condiciones de vulnerabilidad.¹³⁵

Kenia "N", salvadoreña, 13 años: "Salí de mi país porque estaba amenazada...me fue mal en el viaje porque en el estado de Chiapas fui abusada sexualmente y al llegar a Monterrey me agarró la migra...me enviaron a PRODEM donde me atendieron y nuevamente me regresaron a migración para deportarme...no tengo miedo de regresar a mi país porque la persona que me amenazó está muerta".

1. Descripción general

338. Los factores externos e internos generan condiciones que ponen a la niñez y adolescencia en situación de vulnerabilidad, como la migración no acompañada, el refugio, la preferencia sexual, su pertenencia a una comunidad indígena, entre otras. Al hablar de NNACMNA es importante comprender esta situación e integrarla para su consideración en los procesos de protección de sus derechos humanos.

339. Las NNACMNA constituyen un grupo de población en situación de vulnerabilidad, ya que salen de su lugar de origen dejando atrás sus lazos familiares, su comunidad, su patrimonio y todo lo que conocen, forzados a transitar por el país en donde además de desconocer en ocasiones el idioma puesto que hablan alguna lengua indígena, son discriminados, criminalizados, o son sujeto fácil para los grupos de delincuencia organizada.

340. La condición de vulnerabilidad en general se origina a partir de la reunión de factores internos y externos que al combinarse disminuyen o anulan la capacidad que tiene una persona, grupo o comunidad, para acceder al ejercicio de sus derechos humanos.

341. Los factores internos de la vulnerabilidad forman parte de las características propias de la persona, grupo o comunidad, como por ejemplo la edad, el género, el estado de salud, el origen étnico, la discapacidad, la orientación sexual, la nacionalidad y la constitución física, entre otros. Pero también hay factores externos que están ligados al contexto social: la existencia o no de conductas discriminatorias, el nivel de ingresos, la falta de empleo, la crisis económica, la desigual repartición de la riqueza, la fal-

¹³⁵ Testimonio recabado por personal de la CNDH en la Estación Migratoria en la Ciudad de México el 3 de agosto de 2016.

ta de políticas sociales para garantizar el acceso a los derechos económicos, sociales, culturales o ambientales.

342. También encontramos otras posiciones, como la del Poder Judicial Federal que se enfocan a la infancia más en un contexto de diferencia con la adultez desde las diferencias estructurales. Por ejemplo, el desarrollo cognitivo, que refiere al tipo de pensamiento que se elabora desde la infancia. “Desde el razonamiento concreto, se puede dar respuestas incoherentes para la lógica adulta. Requiere de la presencia de objetos concretos para razonar. Las nociones del tiempo y del espacio son igualmente concretas y subjetivas; se vinculan únicamente con las propias rutinas y experiencias”¹³⁶

343. Además del desarrollo cognitivo encontramos el desarrollo emocional diferenciado en la infancia, en el cual cada niña, niño o adolescente tiende a buscar mecanismos inconscientes de adaptación a su medio externo. “Estos mecanismos muestran la vulnerabilidad de la infancia frente a la irrupción de emociones dolorosas y los mecanismos inconscientes que se desatan para controlarlas. Las emociones inundan la realidad de la niña o del niño, y la aparición de mecanismos de defensa inconscientes modifican la conducta y el pensamiento infantil para minimizar la angustia, sin que el niño o niña puedan tener control sobre ellos”¹³⁷

344. En seguimiento al Protocolo de la SCJN, también se refiere una tercera característica que tiene que ver con el desarrollo moral de la niña o del niño, la cual está relacionada con lo que cree que tiene que hacer o debe hacer. Una experiencia subjetiva interrelacionada con las dos características anteriores. “Si se siente en riesgo de un castigo buscará dar la respuesta correcta, por encima de lo que percibió a través de sus propios sentidos con relación a un hecho”¹³⁸

345. La vulnerabilidad que enfrentan por estas razones las NNA divide la personalidad y, al suceder, anula el conjunto de derechos y libertades fundamentales, de tal suerte que personas, grupos y comunidades tienen estos derechos únicamente a nivel formal, ya que en los hechos no necesaria-

¹³⁶ “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.

¹³⁷ *Idem.*

¹³⁸ *Ibid.*, p. 15.

mente se crean las condiciones ni se promueve la existencia de instituciones, políticas públicas o programas necesarios para su ejercicio. La vulnerabilidad, por ende, atenta contra la indivisibilidad de los derechos humanos dado que éstos deben ser entendidos en forma integral, y no como el ejercicio de determinados derechos que obstruyen el goce de los demás.

346. Es así como, alrededor del mundo, se ha adoptado al refugio como una medida de protección para las personas que han dejado sus países de origen en un intento de salvar su vida. Otro escenario que coloca a la niñez migrante en una especial situación de vulnerabilidad es el que corresponde a los procesos de repatriación y deportación.

347. Dentro del contexto migratorio debemos entender la situación de diferenciación de cada NNACM y la especial necesidad de protección que debe tener la infancia a la hora de ser atendida por las diversas autoridades mexicanas, migratorias y de los Sistemas DIF y que, en el marco normativo internacional, lo encontramos reflejado en las normas de la CDN y que plasman un espíritu garantista. Cuando hablamos de población infantil en condiciones de movilidad humana las NNA son afectados, influidos y violentados en ocasiones ante el desamparo de los servidores públicos y de las instituciones que por obligación de la ley deben garantizar los derechos y la protección de las NNACMNA.

2. Información obtenida de la Sociedad Civil y Organismos Internacionales

348. La Universidad Lanús, el Center for Gender Refugee Studies, y otros organismos y organizaciones señalan en el informe Niñez y Migración en Centro y Norte América que “Representan un desafío urgente de derechos humanos, desarrollo humano, refugiados y humanitario. El problema radica en los países de origen de Honduras, El Salvador, Guatemala y México, donde la infancia se ha convertido en sinónimo de presenciar y sufrir violencia; experimentar violaciones de los derechos humanos y discriminación por diversos motivos; sufrir exclusión social; y verse privado de educación, oportunidades de empleo, servicios médicos e incluso alimentos. Estas condiciones fuerzan a los niños y/o a sus padres a migrar. Los desafíos continúan durante el tránsito, especialmente en México— donde los actores gubernamentales y los carteles criminales acechan a los niños y sus familias con violaciones, secuestros, extorsiones o palizas, y donde las ins-

titaciones gubernamentales aplican políticas de control migratorio destinadas a castigar y disuadir la migración, en lugar de proteger a los niños y respetar sus derechos humanos”.¹³⁹ Tal como lo hemos venido señalado a lo largo del presente Informe la situación en los países de origen de los NNACMNA, en muchas ocasiones es lo que los orilla a emprender un viaje lleno de peligros, sin la protección de sus padres e invisibilizados debido a su ingreso irregular al país, por las autoridades que tienen la obligación de brindarles protección y asistencia integral durante su tránsito por México.

349. Las condiciones de vulnerabilidad son diversas y pueden estar relacionadas con el contexto interno o externo de la persona. En el caso de la infancia, su condición propia los expone a ser vulnerabilizados por su entorno y a necesitar protección especial por parte del Estado.

350. A esto hay que sumar situaciones particulares de la infancia en migración como puede ser su preferencia sexual, tal como lo menciona el ACNUR: “En muchas partes del mundo, las personas experimentan graves abusos contra los derechos humanos y otras formas de persecución debido a su orientación sexual real o percibida y/o identidad de género [...]. Está ampliamente documentado que las personas LGBTI son blanco de asesinatos, violencia sexual y de género, agresiones físicas, tortura, detenciones arbitrarias, acusaciones de conducta inmoral o desviada, la negación a sus derechos de reunión, expresión y de información, y la discriminación en el empleo, la salud, la educación en todas las regiones del mundo”.¹⁴⁰

Adriana “N” (Josué Isaías “N”), guatemalteca, 16 años: “Salí de mi país por ser perseguida por homofobia... Me entregué al Instituto Nacional de Migración para solicitar refugio”.

351. La problemática que lleva a NNACM de los países del TNAC a abandonar los mismos está relacionada con la violencia y persecución que sufren por ser personas menores de 18 años y ser consideradas como objetos más que sujetos. Se vulnerabiliza a esta población al no garantizar el reconocimiento de sus derechos y, por el contrario, como en el caso de NNACMNA LGBTI, se encuentran en total desprotección y desamparo tanto en su país de origen como en el de tránsito, y a veces también en el de destino.

¹³⁹ Ceriani, Pablo, (coord.), “Niñez y Migración en Centro y Norte América”, *op. cit.*, p. 9.

¹⁴⁰ ACNUR, “La Protección Internacional de las Personas LGBTI”. México, 2014, p. 9.

352. La población migrante infantil LGBTI se encuentra en una situación de extra vulnerabilidad por ser niña, niño o adolescente en contexto de migración irregular y por su diversidad sexual, prueba de ello es la inexistencia de modelos de atención tanto por parte de las autoridades de los DIF como del INM para atender a estos grupos o para NNACMNA con discapacidad física o mental o para NNACMNA víctimas del delito.

E. Medidas de protección especial y restitución de derechos

353. Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales tienen la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos de las NNA, ya que estos se encuentran en una situación de vulnerabilidad, al estar de manera irregular en el país y el hecho de viajar no acompañados, circunstancia que restringe el ejercicio de sus derechos, puesto que no pueden transitar de manera segura por territorio nacional, aunado al hecho de que con la finalidad de no ser detenidos procuran ser invisibles ante las autoridades mexicanas, sin recibir la protección a la que tienen derecho.

354. La legislación tanto internacional como nacional, establecen mecanismos de protección de derechos, los cuales tienen la finalidad de salvaguardar las necesidades inmediatas y urgentes de las NNA atendiendo siempre a su interés superior. De manera específica la legislación nacional regula el procedimiento a efecto de que los derechos vulnerados puedan ser restituidos.

1. Aspectos generales

355. El artículo 19 de la Convención Americana señala que “todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”.

356. La Opinión Consultiva OC-17/2002 “Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño”, establece como obligación de los Estados desarrollar la normativa para garantizar las medidas de protección que los niños requieran, de manera que cualquier desarrollo normativo que los Estados elaboren en torno a las medidas de protección para la niñez debe recono-

cer que los niños son sujetos de derechos propios, que deben realizarse dentro del concepto de protección integral.¹⁴¹

357. Por su parte la OC-21/2014 indica que “una vez recabada la información sobre los diferentes factores que pueden hacer que las niñas o niños se encuentren en una situación concreta de vulnerabilidad, corresponde al Estado determinar, de conformidad con una evaluación del interés superior de la niña o del niño, las medidas de protección especial que se requieren para asegurar su vida, supervivencia y desarrollo”.¹⁴²

358. La OEA y la CmIDH señalaron en el informe “Derecho del niño y de la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas” que “dentro de las medidas de derecho interno que los Estados Miembros deberán adoptar para cumplir con las obligaciones derivadas del artículo 19 de la CADH y del artículo VII de la DADH [Declaración Americana de Derechos Humanos] están: [...] ii) aquellas medidas de carácter específico dirigidas a determinados grupos de niños, que se establecen en función de las circunstancias particulares de vulnerabilidad en las que se encuentran estos niños y atendiendo a sus necesidades de protección especiales [...] Estas medidas especiales de protección tienen una naturaleza temporal y deben estar destinadas a la preservación y restitución de los derechos del niño, incluido el derecho a la familia [...] las medidas especiales de protección deben estar orientadas a proporcionar la protección, seguridad y bienestar que el niño necesite a la vez que deben buscar, desde el primer momento, el restablecimiento de todos sus derechos [...]”.¹⁴³

359. Por tanto, es importante que una vez que las distintas autoridades detecten a una NNACMNA se debe dar aviso inmediato a las Procuradurías de Protección para que estas dicten las medidas de protección especial que requieren, atendiendo a la situación específica de cada uno de ellos y velando por el ISN, a fin de que la medida que se tome sea para atender la necesidad que presentan y posteriormente se determine si hubo menoscabo en el ejercicio de sus derechos y, en consecuencia se proceda al inicio del procedimiento para la restitución integral de los mismos.

¹⁴¹ Opinión Consultiva OC-17/2002, “Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño”, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 28 de agosto de 2002, p. 12.

¹⁴² Opinión Consultiva OC-21/14, “Derechos y Garantías de Niñas y Niños...”. *op. cit.*, párr. 103.

¹⁴³ OEA y CIDH, “Derecho del Niño y de la Niña. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la Institucionalización en las Américas”, 17 de octubre de 2013, párrs. 46 y 143.

2. Medidas de protección especial

360. Los “Lineamientos para la Restitución de Derechos y Medidas de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes”, publicado en el *DOF* el 30 de mayo de 2016 por el SNDIF en su punto tercero señala que las medidas de protección son las obligaciones que tendrán las instituciones públicas o privadas para que gestionen o realicen determinadas acciones tendentes a restituir los derechos que se detectaron como vulnerados o en riesgo de ser vulnerados.

361. Las medidas de protección que dicten las Procuradurías podrán ser de protección especial, y urgentes de protección especial.

362. El artículo 49 del RLGDNNA establece que las medidas de protección especial son emitidas por la Procuraduría Federal, en coordinación con las Procuradurías de Protección Locales y las autoridades federales, estatales y municipales, y están orientadas a que las NNA a quienes se les han afectado sus derechos, cuenten con las condiciones suficientes y necesarias para que a través de los servicios que proporciona el Estado, se logre su restitución, de tal forma que resulta necesaria la coordinación entre las Procuradurías de Protección y las autoridades administrativas para que se pueda garantizar la restitución de sus derechos de manera efectiva.

363. El artículo 52 del Reglamento citado en el párrafo que antecede, señala que cuando exista un riesgo inminente contra la vida, integridad o libertad de NNA, las Procuradurías de Protección solicitarán al agente del Ministerio Público competente que decrete las medidas urgentes de protección especial, las cuales deberán emitirse dentro de las siguientes tres horas a la recepción de la solicitud, y se dará aviso de inmediato a la autoridad jurisdiccional competente, quien se pronunciará dentro de las 24 horas siguientes sobre la cancelación, ratificación o modificación de la medida impuesta.

364. Por tanto, las medidas de protección especial serán dictadas por las Procuradurías de Protección, en tanto que las urgentes son solicitadas por dichas Procuradurías al agente del Ministerio Público competente, quien será el responsable de emitir las.

365. Las medidas de protección especial que pueden dictar las Procuradurías de Protección son:

- a. La inclusión de NNA y su familia, de manera conjunta o separada, en programas de asistencia social, de salud y educativos, así como actividades deportivas, culturales, artísticas o cualquier otra actividad recreativa al que puedan incorporarse por sus características;
- b. Tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico de NNA o de su madre, padre, representante o responsable, así como servicios de salud de emergencia;
- c. La separación inmediata de NNA de la actividad laboral;
- d. Acogimiento por parte de la familia extensa o ampliada, o residencial de la NNA afectado, cuando se encuentre en peligro su vida, integridad o libertad;
- e. La separación inmediata de la persona que lo maltrate de su entorno;
- f. Todas aquéllas que resulten necesarias para salvaguardar sus derechos.

366. Respecto de las medidas urgentes de protección especial, la LGDNNA señala que pueden ser:

- a. El ingreso de una niña, niño o adolescente a un CAS y,
- b. La atención médica inmediata por parte de alguna institución del Sistema Nacional de Salud.

367. Una vez emitidas las medidas de protección, las Procuradurías son las responsables de dar seguimiento a la aplicación de las mismas, y su debido cumplimiento, para ello deberán establecer contacto y trabajar conjuntamente con las autoridades administrativas de asistencia social, de servicios de salud, de educación, de protección social, de cultura, deporte y con todas aquellas con las que sea necesario para garantizar los derechos de las NNA.

368. Respecto de las NNACMNA, el RLGDNNA establece que cuando se inicie un procedimiento administrativo migratorio que involucre a una NNACMNA, dará aviso inmediato a la PFPNNA, autoridad que deberá actuar conforme a lo dispuesto en el artículo 123 de la LGDNNA, numeral que regula el procedimiento para solicitar la protección y restitución de los derechos.

369. En ese sentido, por la situación misma de vulnerabilidad en que se encuentran las NNACMNA, se considera que al solicitar, en su caso, la res-

titución de derechos, las Procuradurías de Protección deben determinar su interés superior, a fin de establecer cuáles son sus necesidades específicas, y, solo en caso de que, en el análisis y estudio de dicha determinación se detecte que sus derechos fueron vulnerados o restringidos, dictar las medidas de protección que correspondan, inicien el plan de restitución de los mismos.

370. Lo anterior en virtud de que si bien los NNACMNA se encuentran en estado de vulnerabilidad por su situación migratoria irregular en el país, y por el hecho de viajar solos, requieren que se les brinde protección y cuidado, sin que ello signifique que sus derechos se hayan vulnerado o restringido, por lo que someterlo al procedimiento de medidas de protección y en su caso al plan de restitución, sin haber determinado su interés superior implicaría su revictimización con las constantes entrevistas de diversos servidores públicos sin que ello sea necesario.

3. Plan de restitución de derechos

371. Según el artículo primero, fracción VIII, del Acuerdo por el que se establece el Procedimiento Interno para la Restitución de Derechos y Medidas de Protección a Niñas, Niños y Adolescentes, publicado en el *DOF* el 30 de mayo de 2016, el plan de restitución de derechos es el “Documento que contiene de forma detallada la manera en la que se llevará a cabo la restitución de los derechos vulnerados o restringidos de Niñas, Niños y Adolescentes; así como el nombre de la institución o instituciones que pudieran realizar la restitución correspondiente”.

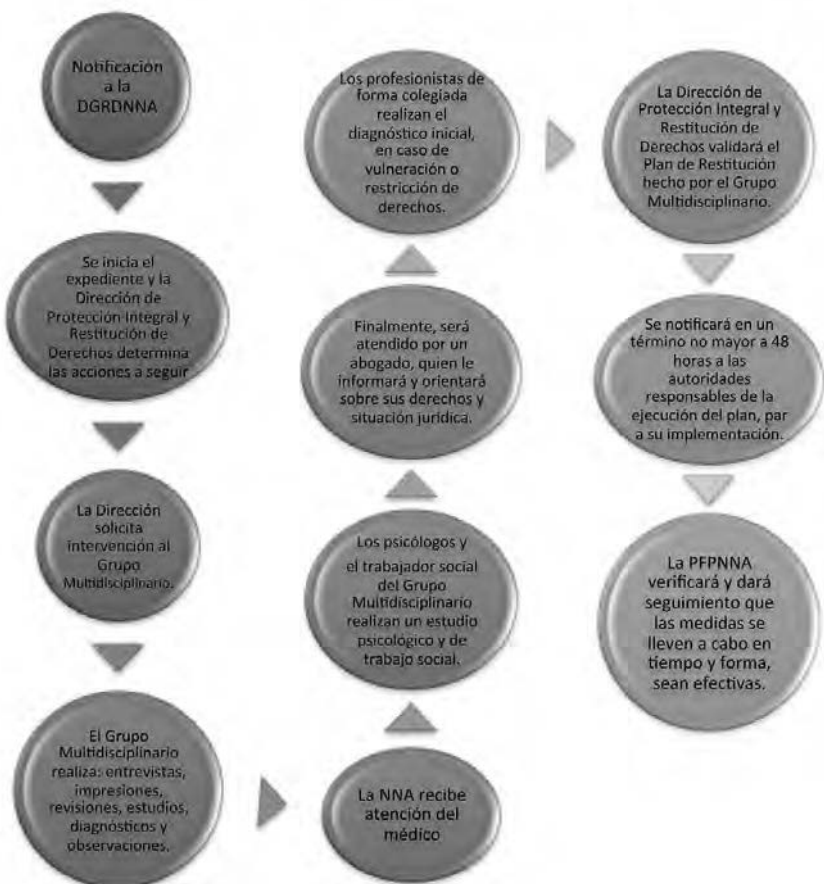
372. Por su parte en el artículo 123, fracción IV, de la LGDNNA se establece que para solicitar la protección y restitución integral de los derechos, entre otros, las Procuradurías deberán elaborar un diagnóstico sobre la situación de vulneración y un plan de restitución de derechos que incluya las propuestas de medidas para su protección.

373. Es importante destacar que corresponde a la Dirección General de Restitución de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, dependiente de la PFPNNA, impulsar el desarrollo de lineamientos y procedimientos para la restitución de derechos y medidas de protección, de conformidad con el artículo 33, fracción VIII del Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

374. La PFPNNA puede tener conocimiento, a través de los siguientes medios:

1. Mediante denuncia,
2. Mediante información remitida por la Dirección General de Regulación de los Centros de Asistencia Social, y
3. Por un medio de comunicación.

375. El mismo documento establece el procedimiento que se debe realizar, una vez que tenga conocimiento de que se hayan vulnerado o restringido los derechos de una NNA, siendo a grandes rasgos el siguiente:



376. En caso que el Grupo Multidisciplinario determine que no hubo violación, deberá realizar un informe en el que detalle las razones por las cuales consideró que no existió violación o restricción a los derechos de la NNA.

377. Ahora bien, en caso de detectarse violación o restricción a los derechos de la NNA, y que el plan de restitución de derechos haya sido validado por la Dirección de Protección Integral y Restitución de Derechos, se debe notificar a las autoridades responsables de su ejecución en un término no mayor a 48 horas, estableciendo coordinación con la Dirección de Medidas de Protección (también dependiente de la PFPNNA), para que se ejecute el plan de restitución de derechos.

378. Cabe destacar que dentro del plan de restitución de derechos, el grupo multidisciplinario debe identificar cada derecho vulnerado o restringido, con su debida justificación jurídica y el razonamiento para definir cada medida de protección especial que se incluirá en el plan de restitución.¹⁴⁴

379. De conformidad con la Guía para la protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes, publicada por UNICEF y el SNDIF, el seguimiento de las medidas de protección dictadas en el plan de restitución de derechos empieza: “[...] desde el momento en que se está elaborando el plan de restitución de derechos, porque es necesario incluir la información requerida sobre cómo se va a evaluar cada medida de protección especial, cada cuánto se va a evaluar y cómo se sabrá cuándo ya se ha culminado el proceso de restitución de cada derecho vulnerado o restringido”.

380. Por lo que la duración y periodicidad de la medida de protección debe incluirse en el plan de restitución de derechos, con la finalidad de que servidores públicos de la PFPNNA realicen todas las acciones tendentes a que las medidas incluidas en el citado plan sean cumplidas por las autoridades responsables de ello, así como su ejecución y seguimiento.

381. Finalmente, la PFPNNA debe verificar que:

1. Las medidas se estén llevando en tiempo y forma.
2. Que sean efectivas.
3. La viabilidad de hacer ajustes al plan de restitución de derechos.
4. Si es necesario agregar medidas de protección al plan de restitución.

¹⁴⁴ UNICEF y SNDIF, “Guía Práctica para la protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes. Procedimiento”, agosto, 2016, p. 57.

382. Al respecto, la Guía para la protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes, sugiere que el seguimiento de las medidas de protección dentro del plan de restitución sea: mediante visitas de seguimiento; analizando y registrando el cumplimiento de las medidas de protección; tomando las acciones necesarias para su cumplimiento y evaluando la necesidad de modificar el plan de restitución de derechos.¹⁴⁵

383. Para el caso de los NNACMNA, se considera que el plan de restitución debe realizarse una vez que la autoridad, durante la determinación de su interés superior, detecte una posible vulneración o restricción a sus derechos, siguiendo el procedimiento previamente establecido en la ley de la materia, ello debido a que si la PFPNNA solicita a la DGRDNNA que inicie el plan de restitución a todos los NNACMNA por solo el hecho de su situación migratoria irregular, dicho grupo de población se encontraría sujeto a un procedimiento innecesario que podría prolongar la resolución de su situación jurídica migratoria, en muchas ocasiones privado de su libertad en una estación migratoria e incluso en un CAS.

384. En consecuencia, este Organismo Nacional considera pertinente que si de la determinación del interés superior de la niñez de NNACMNA, se detecta la vulneración o restricción a sus derechos, se inicie el procedimiento antes descrito, para que el grupo multidisciplinario determine si existió un menoscabo en sus derechos humanos y, de esta manera se dicte el plan de restitución de derechos que contenga las medidas de protección que requiera para el restablecimiento de esos derechos.

385. Por tanto, esta CNDH considera oportuno que se revisen los protocolos emitidos respecto de las medidas de protección y plan de restitución de derechos, a fin de que en los casos de NNACMNA se establezca una atención diferenciada a través de un procedimiento especial en el que se determine que su implementación sea realizada a partir de la detección de vulneración a derechos durante el estudio y análisis de su interés superior. Consideramos que tratándose de NNACMNA, las medidas de protección no pueden esperar a la determinación de vulneración de derechos que lo necesiten.

¹⁴⁵ *Ibid.*, pp. 69 y 70.

F. Retorno asistido

386. De acuerdo con la LM el retorno asistido es el procedimiento por el que el INM hace abandonar el territorio nacional a un extranjero, remitiéndolo a su país de origen o de residencia habitual, siempre y con la salvedad de que el propio extranjero lo solicite. Es una figura “amigable” cuyo principal beneficio es que acelere el procedimiento de devolución de los extranjeros a sus respectivos países de origen.

387. Tratándose de NNACMNA, dicho procedimiento está sujeto a la determinación del ISN, en términos de lo previsto en el artículo 169, fracción IV, del RLM. Antes de que la autoridad migratoria resuelva la situación jurídica de las NNACMNA deberá tomar en cuenta la valoración del ISN para cada caso en particular.

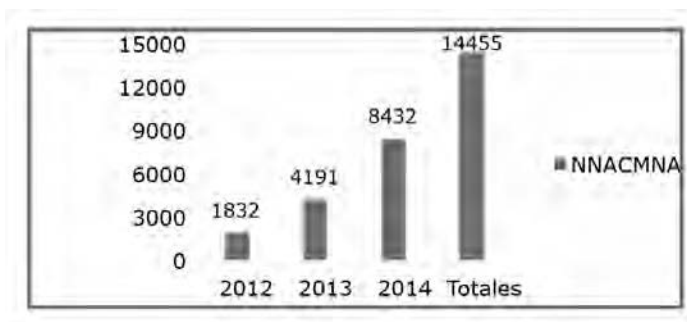
388. No obstante lo anterior, en los hechos y de las experiencias que este Organismo Nacional ha tenido a partir de la tramitación de quejas de NNACMNA y las constantes visitas a las estaciones migratorias, el retorno asistido pareciera una constante para resolver de manera rápida su situación jurídica sin haberse realizado la determinación debida del ISN, y sin que pueda determinarse la atención, cuidado y protección que requieren, de acuerdo a sus circunstancias de vida, la madurez física y mental, entre otras cosas.

Katerin Estefanía “N”, guatemalteca, 17 años: “Es la segunda ocasión que entro a México, la primera vez me regresaron a mi país en un autobús, me acompañó una persona del INM, quien me llevó a una casa hogar en Guatemala y mi mamá fue por mí”

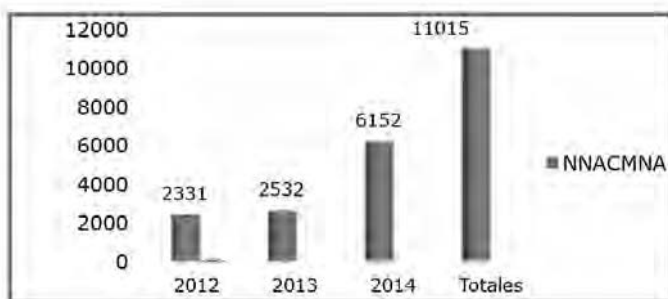
1. Estadística

389. En el último sexenio aumentó el número de NNACM que son presentados en estaciones migratorias y posteriormente retornados a sus países de origen. Entre los años del 2012 al 2014 el INM ha retornado un total de 33,346 NNACMNA procedentes del TNAC, de los cuales 14,455 fueron hondureños, 11,015 guatemaltecos y 7,876 salvadoreños.

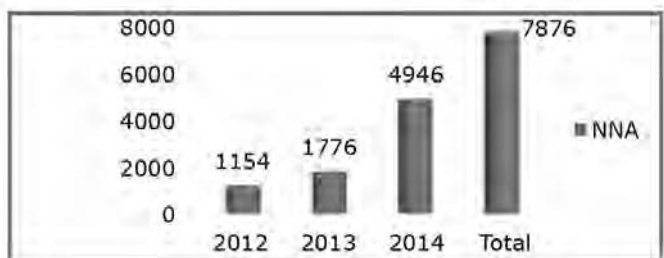
Honduras:



Guatemala:



El Salvador:



Gráficas elaboradas por personal de la CNDH de acuerdo con información obtenida de estadísticas realizadas por Unidad de Política Migratoria.

390. De acuerdo con las cifras publicadas por la UPM de la SEGOB, para el año 2015 el número de aseguramientos de NNACM fue de 38,514 y de retorno 36,921; tan solo de enero a julio de 2016 se han presentado 19,383 en estaciones migratorias contra 16,723 que han sido regresados a sus países.

391. En este contexto, en la mayoría de los procedimientos administrativos que el INM inició derivado de las presentaciones de NNACMNA en las estaciones migratorias, los resolvió mediante la figura legal del retorno asistido, sin que exista certeza de que previamente se les hubiese realizado de forma individual la valoración del ISN, tal como ha podido observar este Organismo Nacional de las visitas a los recintos migratorios y los expedientes de queja que se han sustanciado, por lo que no se puede determinar que el retorno es lo más conveniente para su seguridad e integridad.

2. Información obtenida de la Sociedad Civil y Organismos Internacionales

392. El Centro Fray Matías de Córdoba, la Universidad Lanús y HRW han fijado sus posturas, coincidiendo en que antes de que la autoridad migratoria determine retornar a su país de origen a la NNACMNA se debe realizar una valoración de su interés superior.

393. De igual forma, para el caso de que se resuelva que lo mejor para la NNACMNA es la devolución a su país de origen o residencia, debe respetarse el procedimiento previamente establecido en el Memorandum de Entendimiento entre los Gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de la República de El Salvador, de la República de Guatemala, de la República de Honduras y de la República de Nicaragua, para la Repatriación Digna, Ordenada, Ágil y Segura de Nacionales Centroamericanos migrantes vía terrestre.

394. Al respecto, HRW sostiene que el INM deberá tomar en consideración la valoración que de forma individual se realice a las NNACMNA para determinar su situación jurídica migratoria, ya que no en todos los casos el retorno asistido es la mejor solución, puesto que las NNACMNA son objeto de violencia por las pandillas o bien tienen motivos fundados para temer

que sufrirán violencia u otros abusos de derechos humanos en sus países de origen. En ese sentido, es poco probable que su retorno sea en su mejor interés. Lo mismo acontece en los casos en que sus familiares en sus países de origen no pueden o no quieren hacerse cargo de ellos.¹⁴⁶

395. Respecto del procedimiento del retorno asistido, UNICEF menciona que las NNACMNA guatemaltecos que son retornados “desde México lo hacen por el aeropuerto internacional La Aurora en un vuelo comercial de la empresa Aeroméxico, o por vía terrestre en buses directos. En ambos casos, los niños que provienen de México son acompañados por OPI de México [hasta el centro del migrante y los entregan a las autoridades migratorias y a la Procuraduría General de la Nación (PGN)]. Una vez que son recibidos por la PGN, se firma un acta en la que se formaliza la entrega a las autoridades guatemaltecas, y PGN es responsable de los niños. A quienes son repatriados por vía aérea se los traslada a las Casas “Nuestras Raíces” en la ciudad de Guatemala; en el caso de los que llegan por vía terrestre, el acto se formaliza en la frontera de El Carmen, donde son conducidos al albergue para migrantes que funciona en la ciudad de Quetzaltenango.”¹⁴⁷

396. A todo ello, sin embargo, es necesario señalar que en numerosas ocasiones “los niños llegan a la media noche, en el último vuelo de la empresa Aeroméxico; situación que contraviene lo contenido en el Memorándum de Entendimiento [entre los Gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de la República de El Salvador, de la República de Guatemala, de la República de Honduras y de la República de Nicaragua, para la Repatriación Digna, Ordenada, Ágil y Segura de Nacionales Centroamericanos migrantes vía terrestre], y tienen como consecuencia que los niños permanezcan períodos prolongados a cargo de personal de la DGM [Dirección General de Migración] en las instalaciones del aeropuerto.”¹⁴⁸

397. El Colegio de la Frontera Norte indica que para el caso de NNACMNA salvadoreños, éstos “arriban al albergue de La Chacra, ubicado en una

¹⁴⁶ Human Rights Watch, “Puertas cerradas. El fracaso de México en...”, *op. cit.*, p. 109.

¹⁴⁷ UNICEF, “Niñas, niños y adolescentes migrantes retornados”, Capítulo II, Análisis de los Servicios y Programas de Protección de los Derechos de los Niños Migrantes retornados. Buenos Aires, Argentina, 2015, p. 38.

¹⁴⁸ *Idem.*

de las colonias más conflictivas y violentas de San Salvador, lo cual representa un riesgo inminente para la integridad física tanto de familiares como de los propios NNA migrantes. La Subdirectora General de la Dirección General de Migración y Extranjería señala que los NNA llegan generalmente en un autobús familiar. Sin embargo, en muchas ocasiones han recibido menores no acompañados que llegan en autobuses con adultos [...]. A su llegada a [El Salvador] los menores son entrevistados por los funcionarios de migración y entregados a sus familiares. Sólo en casos excepcionales, si el menor es reincidente y si se han detectado problemas recurrentes de violencia intrafamiliar en su contra, asiste el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y de la Adolescencia (ISNA) para recibir al menor”.¹⁴⁹

398. De acuerdo con lo reportado por el Colegio de la Frontera Norte, en Guatemala y Salvador “las autoridades migratorias indican que frecuentemente los padres o tutores no acuden por los niños, ya que no fueron ubicados a tiempo, viven a mucha distancia del lugar de arribo o bien son ellos mismos migrantes en México o en Estados Unidos. De tal manera, los NNA son entregados a otros familiares tales como abuelitas, tíos o hermanos mayores. Finalmente, algunas repatriaciones aéreas se dan fuera de horarios convenidos, y en ocasiones los autobuses con NNA migrantes se retrasan y llegan también en horarios nocturnos. De tal manera, los familiares que viajaron desde comunidades muy alejadas para recoger a los menores se ven en dificultad para poder realizar el viaje de regreso ese mismo día. En el caso de San Salvador, la funcionaria encargada de la repatriación señala que en varias ocasiones, el NNA y sus familiares han tenido que pernoctar en el aeropuerto debido a que no alcanzaron transporte público de regreso a sus comunidades”.¹⁵⁰

399. UNICEF refiere que respecto de NNACMNA hondureños se les repatría “desde México por vía aérea y terrestre. Retornan principalmente en bus que llega desde la Estación Migratoria Siglo XXI en Tapachula, Chiapas, México, o directo desde la Ciudad de México hasta el centro de migrantes “El Edén”, ubicado en San Pedro Sula, (Honduras). Desde México, los niños van acompañados por el OPI de México hasta la frontera

¹⁴⁹ El Colegio de la Frontera Norte, “Detención y Devolución de Niñas, Niños y Adolescentes (NNA) migrantes no acompañados”, octubre de 2015, p. 35.

¹⁵⁰ *Ibid.*, pp. 35 y 36.

de Honduras. Los recibe personal de la Cruz Roja, de Casa Alianza y de migración; luego se les traslada al centro. Por vía terrestre, ingresan por la frontera de Corinto (Guatemala-Honduras) del Departamento de Cortés (norte de Honduras), que está a una hora y media de San Pedro Sula. Cuando pasan la frontera de Corintos, la Cruz Roja comunica el arribo al centro de migrantes”.¹⁵¹

400. De lo anterior es posible advertir la relación de las autoridades para que los NNACMNA sean retornados de manera pronta y segura a su país de origen, en cuyo traslado sería benéfico adoptar medidas de atención y protección para este grupo en situación de vulnerabilidad, durante su traslado.

401. Cabe mencionar que la LGDNNA establece que será la autoridad la que sustancie los procedimientos administrativos relacionados con NNACMNA y garantice la prevalencia del ISN.

402. De igual forma, la LM y el RLSRYPC establecen que el INM es el responsable de valorar el ISN, a través del personal especializado y capacitado en la protección de los derechos de la infancia, a fin de fijar las medidas de protección que mejor favorezcan su situación.

403. Durante la substanciación del procedimiento administrativo el tutor que se le asigne a las NNACMNA, de conformidad con lo que establece la CmIDH en la OC-21/2014, debe garantizar que la determinación que dicte la autoridad migratoria en su procedimiento administrativo se respete el ISN, sin embargo, como se expuso en el capítulo correspondiente, en los procedimientos administrativos en los que se ven involucrados NNACMNA, en la actualidad, no se les asigna tutor alguno.

404. Se ha señalado que el retorno asistido no siempre es la opción más conveniente para la NNACMNA, sobre todo si en su país de origen es amenazado o perseguido; sin embargo, hay que tomar en cuenta que el RLM establece una alternativa diversa al retorno, como lo es la posibilidad de regularizar la situación jurídica migratoria de las NNACMNA cuando así convenga a su interés superior, y mientras tanto se ofrecen alternativas jurídicas o humanitarias temporales o permanentes al retorno asistido.

¹⁵¹ UNICEF, “Niñas, niños y adolescentes migrantes retornados...”, *op. cit.*, p. 45.

405. Lo anterior pudiera parecer un beneficio para los NNACMNA, sin embargo el INM no siempre concede la condición de estancia de visitante por razones humanitarias, ya que en la mayoría de los casos resuelve en favor del “beneficio de retorno asistido” sin que realice una debida valoración del ISN de este grupo en estado de vulnerabilidad.

406. El procedimiento para realizar el retorno asistido de NNACMNA, de conformidad con lo establecido en la LM en su artículo 120, debe ser con la intervención de los funcionarios consulares o migratorios del país receptor. Además, el artículo 17, fracción V, del Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos en materia de Protección a Migrantes del Instituto Nacional de Migración, señala que cuando se determine el retorno asistido a su país de origen de una NNACMNA, el personal especializado en la protección de la infancia lo asistirá durante todo el procedimiento administrativo migratorio y hasta que llegue a su país de origen o residencia.

407. De igual forma, en el artículo 11, fracción V, de la Circular 001/2010, por la que se instruye el procedimiento para la atención de NNACMNA se refiere que en aquellos casos en los que se resuelva la repatriación, el OPI lo acompañará hasta su país de origen.

408. A su vez los “Lineamientos Regionales para la atención de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes no Acompañados en casos de Repatriación”, emitidos el 9 de julio de 2009, en la Conferencia Regional sobre Migración de la que México es integrante, establece, en el apartado V, lo siguiente: Traslado del niño, niña o adolescente migrante no acompañado, incisos c) y d), que la autoridad del país que realiza la repatriación asignará un custodio apropiado, tomando en cuenta entre otros factores, el género y la edad del NNA, que lo asistirá durante el traslado y garantizará que éste se encuentre separado de los pasajeros adultos; además, viajarán en un transporte adecuado y seguro evitando trayectos prolongados y agotadores.

409. Los servidores públicos del SNDIF en coordinación con las autoridades migratorias tienen el deber de asistir y garantizar el eficaz retorno de NNACM no acompañados, hasta que sean entregados a la institución responsable de proteger a la niñez en su país de origen.

410. La legislación establece los horarios y rutas por los que será retornadas las personas en estado de vulnerabilidad como son las NNACMNA, siendo así que en los anexos del Memorandum de Entendimiento citado, indica que saldrán por los puntos fronterizos de Talismán y Ciudad Hidalgo,

Chiapas; para el caso de los nicaragüenses será de lunes a viernes entre las 06:00 y 07:00 horas, y los recibirán en El Guasabe, Nicaragua; los hondureños saldrán de lunes a domingo en un horario de 05:00 a 07:00 horas y llegarán a Agua Caliente, Honduras; los guatemaltecos de lunes a viernes de 09:00 a 12:00 horas, serán recibidos en el Carmen o Tecún Umán; los salvadoreños saldrán de lunes a domingo entre las 07:00 y 11:00 horas, recibidos en La Hachadura, El Salvador.

411. Lo anterior implica una importante coordinación con las autoridades de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua (principales países de donde provienen las NNACMNA), a fin de generar acciones conjuntas para garantizar un retorno seguro y que sean entregados de forma ágil a sus familiares.

412. También el país de origen de las NNACMNA debe garantizar que una vez que regresan a sus comunidades y/o lugares de residencia sean incluidos en su entorno, además de aplicar programas especiales para prevenir una futura migración y evitar que se expongan a situaciones de riesgo.

413. En ese sentido, la OIM señala que “las legislaciones de niñez y adolescencia de todos los países establecen de manera clara y contundente el deber de los Estados de asegurar el desarrollo pleno de la niñez y adolescencia, en particular, de aquella que está en situación de vulnerabilidad [que el derecho de los niños, niñas y adolescentes al libre tránsito] se complementa con la protección frente a circunstancias y situaciones que le obligan a salir de su país, es decir, que lo expulsan”.¹⁵²

414. Por ello, también es responsabilidad de cada Estado realizar políticas a mediano y largo plazo, en materia de salud, economía y seguridad, con el objetivo de que las NNACMNA sean protegidos, proporcionando una mejor calidad de vida que se traduzca en la prevención de su migración forzada.

415. De los testimonios recabados por este Organismo Nacional se advierte que si bien las NNACMNA son retornados a su país bajo la custodia de un servidor público del INM, también lo es que los niños desconocen si es un OPI quien los acompaña, ya que únicamente refieren que es personal de migración, incluso algunos entrevistados señalaron que se trataba de un policía.

¹⁵² OIM, UNICEF y OIT, “Niñas, Niños y Adolescentes. América Central y México”, Informe, San José, enero de 2013, p. 63.

416. Dichos testimonios no deben tomarse a la ligera, ya que son importantes pues reflejan un grado de descuido que debe ser superado.

417. Aunado a ello, se observó que las NNACMNA tienden a migrar nuevamente, tan es así que algunos de los entrevistados refirieron que era su segunda y cuarta vez que salían de sus países. Ello nos lleva a establecer que no existe una política de inclusión para estos menores de edad en sus lugares de origen encaminada a evitar que migren, y se vuelvan a exponer a los riesgos y peligros durante su tránsito por diversos países.

Kevin "N", salvadoreño, 17 años: *"Esta es la segunda ocasión que intento cruzar México para ingresar a Estados Unidos. La primera vez me detuvo migración en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, y me regresaron a mi país por autobús acompañado por personal del Instituto Nacional de Migración, me llevaron hasta la casa del migrante "Santa Tecla" en El Salvador y me entregaron a mi mamá. La segunda fue hace unos días y me detuvieron en Reynosa, Tamaulipas, me encuentro alojado en el Centro de Atención a Menores Fronterizos (CAMEF), del sistema DIF, Tamaulipas, en espera de que me regresen a mi país".*

José Eugenio "N", hondureño, 16 años: *"Es la cuarta vez que intento cruzar México, con la finalidad de ingresar a Estados Unidos. La primera fue hace un año, me aseguraron en la ciudad de Reynosa, Tamaulipas y fui retornado por avión acompañado por personal del INM, llegué al aeropuerto de San Pedro Sula, Honduras, donde me recibió mi mamá. La segunda vez fue hace diez meses, me detuvieron en la ciudad de México y me enviaron a mi país por avión acompañado por personal del INM, mi mamá me recibió en el aeropuerto de San Pedro Sula, Honduras. La tercera vez fue en el mes de noviembre de 2015, migración me detuvo en Palenque, Chiapas, me regresaron a mi país en autobús y personal de migración me acompañó, también fui recibido por mi mamá. Esta es la cuarta ocasión que intento cruzar a Estados Unidos pasando por México, y me detuvieron en Reynosa, Tamaulipas, actualmente estoy alojado en el CAMEF-DIF, en espera de ser retornado a mi país de origen".*