

## V. OBSERVACIONES

**418.** Ante las diversas atribuciones coincidentes que la normatividad establece al Instituto Nacional de Migración, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, a los Sistemas DIF y a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en la protección integral de NNACMNA, se advierten confusiones en las acciones que cada una de ellas tiene que realizar lo que podría repercutir en la protección de los derechos humanos de este grupo vulnerable, pues a más de un año de la expedición de la LGPDNNA, aún encontramos a NNACMNA en recintos migratorios; sin una debida atención para su protección integral, toda vez que no se ha diseñado la base de datos que permita tener un adecuado seguimiento de la niñez migrante, aunado a que no se han establecido los lineamientos que permitan llevar a cabo de manera adecuada la determinación del ISN. Por lo que se tiene que agilizar el proceso de implementación de la reforma.

**419.** Este Organismo Nacional ha documentado diversas quejas recibidas durante los años 2010 al 2016, en las que NNACMNA exponen la lesión a sus derechos humanos con base en sus vivencias en su tránsito por nuestro país, y su encuentro con la autoridad policiaca o migratoria. De dichas quejas, así como de las 650 entrevistas realizadas a NNACM, que tuvieron lugar en estaciones migratorias, albergues y casas de asistencia social en México, se desprende que el flujo migratorio de esa población ha aumentado de manera exponencial de 2010 a la fecha, siendo que las principales razones por las cuales migran de sus países de origen son:

1. Contexto de violencia, criminalidad e inseguridad ciudadana;
2. Razones económicas derivadas de la desigualdad social y precariedad económica y
3. Reunificación familiar.

**420.** En los artículos 7, 8 y 9, de la Circular No. 001/2010, emitida por el INM denominada “Se instruye el procedimiento para la atención de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados”, y en los artículos 112, fracciones IV y V, de la LM, 173, 174 y 185, párrafo segundo del Reglamento de la Ley de Migración, se establecen las obligaciones de los OPI’s, mismas que se describieron en el apartado correspondiente del presente documento; sin embargo, este Organismo Nacional ha evidenciado en los diversos expedientes de queja radicados, cuyos agraviados son NNACMNA, que dentro de los procedimientos administrativos migratorios subsanciados por el INM no existe constancia que acredite que los OPI’s realizaron la valoración del ISN, ni que contaran con la asistencia especializada durante el procedimiento, circunstancias que incluso quedaron plasmadas en los pronunciamientos que se hicieron en las Recomendaciones 54/2012, 17/2014 y 27/2015.

**421.** Según lo informado por el INM, el Programa de Capacitación para OPI’s no especifica el perfil de la persona que va a formarse como tal, ya que señala únicamente que debe contar con una “escolaridad en el área de humanidades”, situación que este Organismo Nacional no considera sea la más adecuada, pues el personal que debe trabajar con NNACMNA debe ser un profesional con experiencia en la promoción de los derechos humanos de la niñez, conocer a profundidad temas relacionados con la violencia hacia la niñez y con estudios en especialidades afines, como la psicología infantil, en trabajo social y pedagogía, con la intención de brindarles una adecuada protección integral.

**422.** El INM informó que el citado Programa se imparte con el apoyo de diversas instancias como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, el DIF y la Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, y el cual se cubre con más de 100 horas de capacitación. No obstante, es importante aclarar que desde el mes de junio de 2014 a la fecha, esta Comisión Nacional no ha sido convocada para participar en la capacitación de los OPI’s, además se tiene conocimiento que derivado de las reuniones celebradas con ese Instituto en las mesas de diálogo interinstitucional sobre niños, niñas y adolescentes no acompañados y mujeres migrantes, dicha capacitación se encuentra suspendida.

**423.** El INM señaló que los OPI’s también son Agentes Federales de Migración, por lo que además de atender a los NNACMNA realizan las funciones atribuidas al cargo de agente federal; dado lo anterior se considera

que su independencia de actuación en la protección de los derechos humanos de NNACMNA se ve restringida, ya que en ocasiones el mismo servidor público que debe proporcionarles protección integral es el que los detiene.

**424.** El Protocolo de actuación para asegurar el respeto a los principios y la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en procedimientos administrativos migratorios, no específica de manera precisa el procedimiento que se aplicará a NNACMNA desde el momento de su detención, incluyendo la canalización inmediata a los CAS, así como el seguimiento para su protección durante su alojamiento en esos centros, hasta la determinación de su situación jurídica migratoria; ni la manera en que los OPI's garantizarán el otorgamiento de los servicios de educación y vestido, que son de gran importancia puesto que inciden de manera sensible en el desarrollo y bienestar de las NNACMNA.

**425.** Dicho Protocolo se refiere únicamente a la atención que debe brindarse a NNACMNA en un recinto migratorio, lo que resulta contrario con lo establecido en el artículo 111 del RLGDNNA que señala que bajo ninguna circunstancia las NNACM serán privados de su libertad en estaciones migratorias.

**426.** En los artículos 112 de la LM y 8 de la Circular Núm. 001/2010, se indica que las NNACM deberán ser canalizados de manera inmediata a los Sistemas DIF, con el objeto de privilegiar su estancia en lugares donde se les proporcione la atención adecuada mientras se resuelve su situación migratoria; sin embargo, en la experiencia del trabajo diario realizado por personal de este Organismo Nacional se advierte que esa canalización es nula. A manera de ejemplo, se integran en esta Comisión Nacional los expedientes: CNDH/2014/7171/Q, con sus acumulados CNDH/5/2015/573, CNDH/5/2015/116/Q, CNDH/5/2015/597/Q, CNDH/5/2015/116/Q y CNDH/5/2015/6396/Q, en los que se documentó que los NNACM no acompañados no fueron trasladados de manera inmediata a un CAS de los Sistemas DIF.

**427.** También se ha observado que la autoridad migratoria con el sólo hecho de comunicar la presentación de las NNACM no acompañados a los Sistemas DIF da por sentado que cumplió con la obligación prevista en el artículo 112 de la Ley de Migración, por lo que ya no realiza las gestiones necesarias para la canalización inmediata de las NNACMNA a los CAS. Con la finalidad de que se respeten los derechos de las NNACMNA de ser

atendidos en su integridad por personal especializado, de 2015 al 7 de octubre de 2016 este Organismo Nacional emitió 40 medidas cautelares dirigidas al INM, a la COMAR, al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y a los Sistemas DIF en la Ciudad de México y Tabasco, en las que se solicitó el traslado inmediato de NNACMNA alojados en distintas estaciones migratorias a las instalaciones de los Sistemas DIF.

**428.** Previo a la publicación del RLGDNNA se permitía la estancia de NNACMNA de manera excepcional en estaciones migratorias, siempre y cuando se respetara en todo momento sus derechos, se les alojara en áreas distintas de los adultos y los OPI's verificaran que contaban con todas las condiciones necesarias en atención a su situación de vulnerabilidad, no obstante dicha situación no ocurrió, como quedó documentado en los expedientes de queja referidos en la fracción IX del presente apartado, pues se acreditó que los agraviados pernoctaron con mayores de edad.

**429.** En los artículos 89, 94 y 95 de la LGDNNA se indica que el Sistema Nacional, los DIF estatales o municipales brindarán protección a las NNACMNA hasta que se resuelva su situación migratoria, por lo que tienen la obligación de habilitar espacios de alojamiento o albergues para recibirlos; sin embargo, este Organismo Nacional ha documentado que los Sistemas DIF se excusan por la falta de capacidad para albergar a los NNACMNA, generando con ello que permanezcan en los recintos migratorios que no son adecuados, ni cuentan con el personal especializado para su atención, situación que quedó evidenciada en las Recomendaciones 22/2015 y 27/2015.

**430.** En los artículos 52, fracción V, y 74, de la LM se establece que cuando convenga al Interés Superior de la Niñez de NNACMNA, el Instituto Nacional de Migración otorgará la condición de estancia de visitante por razones humanitarias, mientras se ofrecen alternativas jurídicas o humanitarias temporales o permanentes; a pesar de ello, el INM no siempre las otorga ya que en la mayoría de los casos resuelve en favor del "beneficio de retorno asistido" sin que el personal especializado realice la valoración del ISN de este grupo en estado de vulnerabilidad, situación que queda reforzada con los testimonios recibidos por este Organismo Nacional, en los que se refiere que 280 NNACMNA manifestaron su temor de regresar a su país de origen, sin que su opinión por parte de las autoridades migratorias sea escuchada.

**431.** De igual forma, en los artículos 52 y 74 de la LM se prevé que la condición de estancia de visitante por razones humanitarias se otorgará a los ofendidos, víctimas o testigos de algún delito cometido en México, pero no en todos los casos el INM la otorga, tan es así que dentro de los testimonios recibidos por este Organismo Nacional se encuentra el caso de una adolescente quien desde el momento en que se encontró a disposición de la autoridad migratoria manifestó su deseo de denunciar los hechos delictivos que se cometieron en su contra, sin embargo, fue hasta la intervención de esta Comisión Nacional que el INM la llevó a denunciar los hechos ante la autoridad ministerial y la canalizó a un centro de atención integral.

**432.** Si de la determinación del interés superior se observa una restricción o vulneración de derechos, se dictaran medidas de protección, mismas que pueden ser especiales o urgentes y, con posterioridad se dará inicio al plan de restitución de derechos. Lo anterior, únicamente se realizará en caso de que exista vulneración o restricción de derechos de NNACMNA.

**433.** En los artículos 11 de la CPEUM y el 22.7 de la Convención Americana, a la luz de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 se establece el derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado; sin embargo, las NNACMNA no reciben la información y asistencia adecuada que les permita conocer ese derecho, situación que se pudo evidenciar con los testimonios recabados por este Organismo Nacional, ya que de los 521 NNACMNA a 281 ningún servidor público les explicó su derecho a solicitar refugio.

**434.** Una vez reconocido el refugio o sea otorgada la protección complementaria a una NNACMNA, los mismos permanecen en albergues a puertas cerradas hasta que cumplen la mayoría de edad, sin embargo, la LGDNNa prevé la figura de las familias de acogida, por lo que sería importante que la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados con la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes valoren la posibilidad de que las NNACMNA sean canalizados a una familia de acogida, a fin de que sea una medida de protección de largo plazo.

**435.** La legislación nacional e internacional prevé que durante el procedimiento administrativo para el reconocimiento de la condición de refugiado de NNACMNA, las entrevistas deben realizarse de forma personal, por servidores públicos especializados en niñez, y sin que éstos estén privados de libertad, no obstante, este Organismo Nacional ha documentado que la ma-

yoría de las entrevistas la COMAR las realiza en una estación migratoria, o bien de manera telefónica, como se acreditó en la Recomendación 77/2012, razón por la cual resulta importante superar esta situación y hacer la entrevista directa y físicamente.