

CAPÍTULO SEXTO

LA DOBLE VULNERABILIDAD DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS COMO CONSECUENCIA DE LA PANDEMIA POR COVID-19

Elva Leonor CÁRDENAS MIRANDA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco teórico conceptual*. III. *Marco jurídico de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados*. IV. *Principios de protección de la niñez y adolescencia migrante no acompañada*. V. *Retos en materia de salud, derechos humanos y atención humanitaria de la niñez y adolescencia migrante no acompañada*. VI. *Conclusiones*. VII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Los efectos devastadores de la pandemia de la Covid-19 se han reflejado en todas las latitudes del mundo. De acuerdo con datos proporcionados por la Organización Mundial de la Salud (OMS), al cierre de 2020 se contabilizaron 26 millones de casos que provocaron 800,000 muertes. Adicionalmente, la OMS alertó sobre la gravedad de los efectos a largo plazo de la pandemia de Covid-19; según su reporte, aproximadamente el 10-15% de los casos evoluciona a una enfermedad grave, y alrededor del 5% se vuelve críticamente enfermo, y algunos pacientes desarrollan complicaciones médicas, que pueden traer problemas de salud duraderos.¹

Al inicio de la pandemia, los datos disponibles revelaban que los niños y las niñas no resentían de manera severa los efectos de la pandemia, sobre

¹ World Health Organization, “Lo que sabemos sobre los efectos a largo plazo de la Covid-19”, *WHO*, p. 8, disponible en: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/risk-comms-updates/update-36-long-term-symptoms.pdf> (fecha de consulta: 19 de marzo de 2022).

todo en comparación con los problemas de salud de los adultos mayores. Empero, con el transcurso del tiempo y las mutaciones del virus, el contagio también se propagó a los grupos de personas menores de edad. Esta situación impactó en mayor medida a los grupos más vulnerables, entre éstos las niñas, los niños y adolescentes que migran sin el acompañamiento de padres o algún miembro de la familia, por lo que se puede hablar de una doble vulnerabilidad, porque a su debilidad e indefensión ante los peligros y desafíos a lo largo de su trayecto hacia otros países, se agregó la pandemia de la Covid-19, emergencia sanitaria que empeoró su situación.

Este trabajo tiene por objeto analizar esta doble vulnerabilidad que enfrentan las niñas, los niños y adolescentes migrantes no acompañados, como resultado de esta pandemia, situación que ha sido reconocida por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus agencias internacionales, el Fondo de las Naciones Unidas (UNICEF), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), así como por destacados especialistas en la materia, que ven con preocupación un panorama poco promisorio para esta infancia y adolescencia, que arriesga su integridad física y emocional en el trayecto migratorio.

Por lo que proponemos como respuesta a esta grave situación, acciones a corto, mediano y largo plazo, tendentes a proteger los derechos a la vida, a la supervivencia y al desarrollo físico, mental y emocional de este grupo doblemente vulnerable. Para comprobar nuestro aserto y propuesta, partimos del análisis de las posturas de especialistas, la revisión del marco jurídico, la información disponible y los datos estadísticos.

De acuerdo con lo anterior, en el apartado de marco teórico conceptual iniciamos con las definiciones sobre niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, marcando su diferencia con respecto a las niñas, niños y adolescentes migrantes separados, ya que estos últimos están acompañados de algún adulto, aunque no necesariamente de un familiar, pero que están en posibilidad de proporcionar el soporte y apoyo de los que los primeros carecen; así también, se aborda el concepto de vulnerabilidad y las características de la doble vulnerabilidad ocasionada por la pandemia de la Covid-19; en el apartado siguiente, se hace referencia al marco jurídico internacional y nacional de protección de la infancia y adolescencia migrante no acompañada; posteriormente, se tratan los principios que rigen la protección de este grupo vulnerable; asimismo, se dedica un apartado al planteamiento sobre los retos en materia de salud, derechos humanos y atención humanitaria que enfrenta nuestro país, tomando en consideración que América Latina es una de las

regiones más afectadas por la pandemia a nivel mundial, pero que, independientemente de esta situación, implicará una reactivación económica lenta, consideramos que existen alternativas viables para responder a estos retos, por lo que presentamos acciones que a corto, mediano y largo plazo permitirían atender los efectos inmediatos y futuros. Finalmente, en el apartado de conclusiones reiteramos que la política migratoria de nuestro país no ha dimensionado la importancia de la atención integral de la infancia y adolescencia migrante no acompañada, situación que debe ser modificada en aras de garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

II. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

1. *Niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados*

El artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece: “Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”. En la parte final de esta disposición, se deja abierta la posibilidad de que cada Estado parte defina en su legislación interna la mayoría de edad.² En el sistema interamericano no se cuenta con una Convención sobre los Derechos del Niño; el artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, ordena adoptar medidas especiales de protección a favor de los niños, pero no define este concepto, por lo que la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (Corte IDH) remite a la definición del artículo 1o. de la Convención sobre los Derechos del Niño.³

Por su parte, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares dispone en su artículo 1o., párrafo segundo, que la Convención será aplicable durante todo el proceso de migración de los trabajadores migratorios y sus familiares, y este proceso comprende la preparación para la migración, partida, el tránsito y todo el periodo de estancia y de ejercicio de una actividad remu-

² Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 1o., disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/crc_SP.pdf (fecha de consulta: 28 de marzo de 2022).

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-17/2002, del 28 de agosto de 2002, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, párr. 38, disponible en: [Corteidh.or.cr/docs/opiniones/series_17_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/series_17_esp.pdf) (fecha de consulta: 28 de marzo de 2022).

nerada en el Estado de empleo, así como el regreso al Estado de origen o al Estado de residencia habitual.⁴

El Convenio de La Haya, del 19 de octubre de 1996, relativo a la Competencia, la Ley Aplicable, el Reconocimiento, la Ejecución y la Cooperación en Materia de Responsabilidad Parental y de Medidas de Protección de los Niños, en su artículo 6o., alude a los niños refugiados y aquellos que, como consecuencia de desórdenes en sus respectivos países, están internacionalmente desplazados, y establece en su artículo 2o. que el convenio se aplica a los niños a partir de su nacimiento y hasta que alcancen la edad de dieciocho años.⁵ Por tanto, niña o niño migrante es una persona menor de dieciocho años, que se encuentra fuera de su lugar de residencia habitual, que se dirige a otro país o pretende hacerlo en un futuro cercano, en búsqueda de sus progenitores, o de un mejor nivel de vida.

En cuanto a la referencia de niños no acompañados y niños separados, el Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General 6,⁶ aporta las siguientes definiciones. Se entiende por “niños no acompañados”, de acuerdo con la definición del artículo 1 de la Convención, los niños que están separados de ambos padres y de otros parientes y no están al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad. Se entiende por “niños separados”, en el sentido del artículo 1 de la Convención, aquellos separados de ambos padres o de sus tutores legales o habituales, pero no necesariamente de otros parientes. Por tanto, puede tratarse de niños acompañados por otros miembros adultos de la familia.

En referencia a “país de origen”, la Observación General en comento indica que se entiende como tal, el país de nacionalidad o, en el supuesto de la apatridia, el país de residencia habitual del menor de edad. El vocablo

⁴ Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, artículo 1o., disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-rights-all-migrant-workers> (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2022).

⁵ Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, Convenio de La Haya, del 19 de octubre de 1996, relativo a la Competencia, la Ley Aplicable, el Reconocimiento, la Ejecución y la Cooperación en Materia de Responsabilidad Parental y de Medidas de Protección de los Niños. Este instrumento internacional no ha sido ratificado por el Estado mexicano, y sería deseable en virtud de que, por su ubicación geográfica, México es un país de origen, retorno, tránsito, y destino de la infancia y adolescencia no acompañada que enfrenta multiplicidad de situaciones jurídicas por definir. Disponible en: <https://assets.hcch.net/docs/6e1076a3-dc61-4c28-a045-0f10f223118a.pdf> (fecha de consulta: 4 de abril de 2022).

⁶ Comité de los Derechos del Niño, Observaciones Generales 6, CRC/GC/2005/6, septiembre de 2005, *Trato de los niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, México, UNICEF, DIF Nacional, 2014, pp. 76 y 77.

“adolescente” no tiene referencia expresa en la Convención sobre los Derechos del Niño; la legislación mexicana sí lo contempla en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que en su artículo 5o. señala:⁷

Son niñas y niños los menores de doce años, y adolescentes las personas de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Para efectos de los tratados internacionales y la mayoría de edad, son niños los menores de dieciocho años de edad.

Cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor de dieciocho años, se presumirá que es adolescente. Cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor o menor de doce años, se presumirá que es niña o niño.

2. Doble vulnerabilidad

En opinión de Pérez Contreras,

...vulnerabilidad se refiere a la condición de una mayor indefensión frente a un riesgo específico en la que se puede encontrar una persona, grupo o comunidad. Se puede ser vulnerable porque no se cuenta con los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas del ser humano, como la alimentación, el ingreso, la vivienda, los servicios de salud y el agua potable, la calidad de vida, el derecho a una vida libre de violencia, el respeto a la integridad y la dignidad, entre otros.⁸

Para González y Rodríguez,

...la vulnerabilidad es una situación de riesgo en la que se encuentra una persona, grupo de personas o comunidad, que tiene efectos y consecuencias negativas de debilidad en el pleno disfrute de sus derechos y libertades, como consecuencia de condiciones o características que conforman los aspectos esenciales (internos o externos) de dicha persona, grupo o comunidad.⁹

⁷ Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de diciembre de 2014, últimas reformas, 28 de abril de 2022, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA.pdf> (fecha de consulta: 10 de abril de 2022).

⁸ Pérez Contreras, María de Montserrat, “Maltrato contra niños, niñas y adolescentes en la familia y vulnerabilidad. Una aproximación”, en Pérez Contreras, María de Montserrat *et al.*, *Temas selectos de vulnerabilidad y violencia contra niños, niñas y adolescentes*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, num. 766, 2017, p. 101.

⁹ González Martín, Nuria y Rodríguez Jiménez, Sonia, “Vulnerabilidad, trata, tráfico y otras formas de esclavitud análogas de niñas, niños y adolescentes”, en Pérez Contreras, María de Montserrat *et al.*, *Temas selectos...*, *cit.*, p. 223.

Desde esta perspectiva, se puede afirmar que dentro de los grupos en situación de vulnerabilidad se encuentran los niños en situación de pobreza, los niños en contexto de migración internacional no acompañada, los adolescentes en conflicto con la ley, los niños víctimas de violencia, trata y cualquier forma de explotación. En este orden de ideas, podemos afirmar que las niñas, los niños y los adolescentes no acompañados son un grupo vulnerable, debido a que no cuentan con la cercanía de un adulto que les brinde el apoyo emocional y físico que requieren por su edad y ante las condiciones adversas y de riesgo a lo largo del trayecto migratorio.

La UNICEF ha señalado que las niñas, los niños y los adolescentes conforman un sector de la población con un alto índice de vulnerabilidad, que se potencializa al agregarse una condición: la de migrantes no acompañados. La primera afirmación se desprende de su propia etapa evolutiva; esto es, respecto de las estructuras físicas, intelectuales, afectivas y morales que los caracterizan, y que marcan las diferencias de otras etapas del ser humano; en cuanto a la condición de migrante no acompañado, se presenta la constante exposición a una serie de riesgos para su salud, su integridad física, su dignidad e, incluso, su propia vida. Por tanto, son susceptibles de convertirse en blanco perfecto de trata por razones sexuales o laborales, abuso físico y sexual, extorsión, secuestros, entre otros.¹⁰

Según la OIM, si bien la vulnerabilidad de niños y jóvenes depende generalmente de su edad, entre otros factores, los niños migrantes pueden estar en una situación particular de doble vulnerabilidad, sobre todo durante la pandemia y, en particular, los niños migrantes no acompañados o separados, ya que no cuentan con la protección y el cuidado de sus padres.¹¹ De lo anterior se colige que las niñas, los niños y adolescentes migrantes no acompañados son un grupo que enfrenta una doble vulnerabilidad, en primer término, por no contar con la protección de sus progenitores o de otra persona adulta durante el trayecto migratorio y, adicionalmente, por la pandemia de la Covid-19, que implicó medidas de confinamiento obligatorias en albergues que no estaban preparados para dar una respuesta eficaz ante sus requerimientos de salud, física, mental y emocional, y en los que se limitó su acceso a servicios educativos a distancia, por carecer de las tecno-

¹⁰ Fondo de las Naciones Unidas (UNICEF), *Los derechos de la infancia y la adolescencia en México. Una agenda para el presente*, UNICEF, 2010, disponible en: https://www.unicef.org/mexico/spanish/UNICEF_SITAN_final_baja.pdf (fecha de consulta: 12 de abril de 2022).

¹¹ Organización Internacional para las Migraciones, *Instantáneas analíticas sobre la COVID-19: Consecuencias para los niños y jóvenes migrantes*, OIM, disponible en: https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/documents/instantaneas_analiticas_covid-19_17_consecuencias_para_los_ninos_y_jovenes_migrantes.pdf (fecha de consulta: 12 de abril de 2022).

logías digitales necesarias. Así también, la pandemia de la Covid-19 expuso a una vulnerabilidad adicional a los niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados que, por su género, orientación sexual o identidad de género, origen étnico o discapacidad, resentían desde antes de la pandemia un trato discriminatorio, xenofóbico o de exclusión.

Para Manzini, entre las implicaciones más relevantes de la pandemia por la Covid-19 sobre los niños, niñas migrantes se encuentran:¹²

- Aumento de las deportaciones. En algunos países como Estados Unidos la pandemia ha sido utilizada como justificación para la devolución de niños a su país de origen, y en México, El Salvador y Guatemala aumentaron las repatriaciones forzadas, sin mediar pruebas de detección del virus y sin constatar los requerimientos de protección.
- Deterioro de la situación en los albergues y centros de detención. Las carencias que desde antes de la pandemia padecían los albergues y centros de detención de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados se agravaron debido al despido, enfermedad y muerte de personal por causa de la pandemia y la falta de recursos materiales y humanos especializados, para atender la operación de los centros asistenciales y dar respuesta a un número creciente del servicio.
- Cierre de escuelas y exclusión. Como resultado de las medidas sanitarias de confinamiento decretadas en los países, se paralizaron las actividades en los centros educativos; las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados carecen de computadoras y acceso a otro tipo de dispositivos digitales, lo que les dificulta continuar con sus estudios y propicia el abandono de sus proyectos de preparación académica presente y futura.
- Cierre de las fronteras y mayor xenofobia. Las medidas de restricción de movilidad y cierre de fronteras implicaron que las niñas, niños y adolescentes no acompañados permanecieran por largo tiempo en los lugares cercanos a las fronteras, lugares en los que no eran bien recibidos, por considerar que eran portadores de la enfermedad, y, en consecuencia, de los contagios, lo que propició la xenofobia por parte de las comunidades.

¹² Manzini, Laura, *¿Como ha afectado la pandemia a los niños y niñas migrantes?*, disponible en: <https://rosanjose.iom.int/es/blogs/como-ha-afectado-la-pandemia-los-ninos-y-ninas-migrantes> (fecha de consulta: 12 de abril de 2022).

- Discriminación en la comunidad de origen. A las medidas de restricción para cruzar las fronteras y el difícil trayecto colmado de riesgos se sumaron los contagios a lo largo de las travesías, lo que generó un mayor riesgo y una gran discriminación, inclusive en sus países de origen.
- Efectos en la salud mental. Las afectaciones en la salud mental de las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados no se hicieron esperar, sobre todo en los casos en los cuales tuvieron conocimiento del fallecimiento de sus padres o madres y quedaron huérfanos, a lo que se sumaron los niveles de tensión y estrés que enfrentan por su condición de migrantes expuestos a todo tipo de abusos y explotación. Por otra parte, en la mayoría de los centros de asistencia social que los alberga no se cuenta con servicios especializados para recibir apoyo psicológico.

A lo expresado por Manzini, es factible agregar que la pandemia acrecentó el riesgo de violencia, explotación laboral y sexual, así como de abusos en contra de las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, como lo evidenció la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en el estudio presentado en 2021,¹³ riesgos que son una constante, como previamente en 2017 señaló la Observación General conjunta 4, del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, y 23, del Comité de los Derechos del Niño, al reconocer que

Los niños en el contexto de la migración internacional, en particular los indocumentados, apátridas, no acompañados o separados de sus familias, son especialmente vulnerables durante todo el proceso migratorio, a diferentes formas de violencia, como el abandono, el maltrato, el secuestro, el rapto y la extorsión, la trata, la explotación sexual, la explotación económica, el trabajo infantil, la mendicidad o la participación en actividades criminales e ilegales, en los países de origen, tránsito, destino y retorno.¹⁴

¹³ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *The Effects of the COVID-19 Pandemic on Trafficking in Persons and Responses to the Challenges. A Global Study of Emerging Evidence*, UNODC, julio de 2021, p. 30, disponible en: https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2021/The_effects_of_the_COVID-19_pandemic_on_trafficking_in_persons.pdf (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2022).

¹⁴ Observación General conjunta núm. 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares y núm. 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen,

III. MARCO JURÍDICO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS

1. *Ámbito internacional*

En el sistema universal e interamericano de derechos humanos encontramos una amplia gama de tratados, que enmarcan la protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados; entre éstos: la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), el Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados (1967), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (1990), la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica” (1969), por mencionar algunos.

Adicionalmente, se han aprobado otros instrumentos internacionales no vinculantes, pero sí orientadores, que protegen sus derechos, y que atienden la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran, por tratarse de migración internacional; así, tenemos las observaciones generales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares y del Comité de los Derechos del Niño, y en el sistema interamericano, diversas opiniones consultivas, emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en ejercicio de su competencia consultiva.

2. *Ámbito nacional*

En el marco normativo nacional en la materia, resulta pertinente citar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2003), la Ley de Migración (2011) y su Reglamento (2012), la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (2014) y su Reglamento (2012), la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2014), que dedica su capítulo décimo noveno, artículos 89 al 101, a las niñas, niños y adolescentes migrantes.

tránsito, destino y retorno, 16 de noviembre de 2017, inciso F, numeral 39, disponible en: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5bd788294.pdf> (fecha de consulta: 14 de abril de 2022).

En este capítulo se establecen las disposiciones relativas a la protección de los derechos y medidas que deberán atender las instituciones, como el Instituto Nacional de Migración, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y de las entidades federativas con respecto a las niñas, niños y adolescentes migrantes en sus calidades de acompañados o no acompañados. En su artículo 94 señala que, para garantizar la protección integral de sus derechos, los sistemas nacional, estatales y municipales para el Desarrollo Integral de la Familia habilitarán espacios de alojamiento o albergues para recibir niñas, niños y adolescentes migrantes.

La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en su artículo 123, establece un procedimiento de protección y restitución integral, que incluye la elaboración de un diagnóstico de derechos vulnerados, la determinación y ejecución de medidas urgentes y especiales de protección y el diseño y puesta en marcha de un plan de restitución integral de derechos, que estará a cargo de la Procuraduría de Protección competente, considerando además ciertas particularidades, que permiten garantizar que los procedimientos migratorios atiendan las necesidades específicas de las niñas y niños no acompañados en situación irregular.

En su Reglamento,¹⁵ detalla la obligatoriedad de contar con una base de datos sobre niñas, niños y adolescentes migrantes, que será administrada por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (artículo 43), y en su título noveno, artículos 105 al 111, las disposiciones relacionadas con el procedimiento administrativo migratorio, que deberá atender el Instituto de Migración (INM) en coordinación con la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados para los casos de solicitantes de refugio y asilo.

En su artículo 105, contempla la elaboración de un 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.

Este Protocolo se elaboró de manera coordinada entre el Instituto Nacional de Migración y la Procuraduría Federal de Protección del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 2016.

Con respecto a las reformas recientes en la materia que nos ocupa, resulta pertinente mencionar la publicación en el *Diario Oficial de la Federación*,

¹⁵ Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de diciembre de 2015, disponible en: diputados.gob.mx/LeyesBiblio/rley/Reg_LGDNNA.pdf (fecha de consulta: 18 de abril de 2022).

el 11 de noviembre de 2020, del Decreto por el que se reformaron diversos artículos de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en materia de infancia. En su artículo transitorio primero determinó la entrada en vigor de estas reformas sesenta días después de su publicación; en el transitorio segundo, dispuso que el Ejecutivo Federal, a más tardar dentro de seis meses a partir de la publicación, expedirá las reformas reglamentarias correspondientes, y en el tercero transitorio indicó que el Congreso de la Unión deberá destinar los recursos necesarios para la operación de los centros de asistencia social, así como para el funcionamiento de las procuradurías de protección.

En relación con los recursos necesarios para la operación de centros asistenciales, en los primeros meses de 2022 se inició la formalización de la transferencia de recursos federales con carácter de subsidios, a través de convenios de coordinación entre el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y los sistemas estatales y municipales para el Desarrollo Integral de la Familia, que operan centros asistenciales para niñez y adolescencia migrante. Estos convenios se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación*.

De las reformas a la Ley de Migración sobresale lo siguiente:

- Se incorporaron en su artículo 3 las definiciones de: centro de asistencia social, niña, niño o adolescente migrante no acompañado, niña, niño o adolescentes migrante acompañado, niña, niño o adolescente migrante separado y procuradurías de protección.
- Se adicionó el artículo 6o. a efecto de garantizar a niñas, niños y adolescentes migrantes el ejercicio de sus derechos y libertades reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados y convenios internacionales de los cuales el Estado mexicano sea parte, y en la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
- En la adición al artículo 11, se especificó que los procedimientos aplicables a las niñas, niños y adolescentes se regirán por los derechos y principios establecidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales, en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y demás disposiciones aplicables en la materia. Previamente al inicio de estos procedimientos se dará aviso inmediato a la Procuraduría de Protección.
- En el artículo 20 se adicionaron atribuciones al Instituto Nacional de Migración para gestionar la clave única del registro de población para niñas, niños y adolescentes a quienes se les otorga autorización de estancia como visitante por razones humanitarias o como

residente; para recibir a niñas, niños y adolescentes mexicanos repatriados y notificar de manera inmediata a la Procuraduría de Protección y canalizar a la niña, niño o adolescente al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia que corresponda.

- En el artículo 52 se reconoció la autorización como visitante por razones humanitarias a la niña, niño o adolescente migrante, en términos del artículo 74 de esta Ley. Esta condición de estancia se otorgará como medida de carácter temporal en tanto la Procuraduría de Protección determine el plan de restitución de derechos. En el caso de niñas, niños y adolescentes acompañados y separados, la autorización de esta condición beneficiará de manera solidaria a la persona adulta que lo tenga bajo su cuidado. El Instituto Nacional de Migración podrá negar el otorgamiento de la autorización a aquellas personas adultas de quien la Procuraduría de Protección hubiera determinado ser contrarios al interés superior de la niña, niño o adolescente de quien se trate.
- Adición de un párrafo al artículo 68, para señalar que durante el procedimiento administrativo migratorio, que incluye la presentación, el alojamiento en las estaciones migratorias o en los centros de asistencia social para el caso de niñas, niños y adolescentes migrantes, el retorno asistido y la deportación, los servidores públicos del Instituto Nacional de Migración deberán respetar los derechos reconocidos a los migrantes en situación migratoria irregular establecidos en el título sexto de la Ley.
- En el artículo 71 se consideran los convenios de colaboración y concertación con la administración pública y con organizaciones de la sociedad civil para que participen en la instalación y funcionamiento de grupos de protección de migrantes, que deberán regirse por las disposiciones de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
- En el artículo 74 se prevé que en tanto la Procuraduría de Protección determina el interés superior de la niña niño o adolescente y presenta el plan de restitución de derechos, toda niña, niño o adolescente será documentada como visitante por razones humanitarias, en términos del artículo 52.
- En el artículo 79 se dispone que el Instituto Nacional de Migración deberá implementar las medidas migratorias que correspondan para coadyuvar en el cumplimiento e implementación del plan de restitución de derechos que emita la Procuraduría de Protección.

- En los artículos 95 y 98 se hace énfasis en que deberá notificarse a la procuraduría de protección que corresponda, la detección de una niña, niño y adolescente migrantes y canalizarlo al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. En ningún caso se llevará a cabo la presentación ante la autoridad migratoria ni se iniciará procedimiento administrativo migratorio.
- De acuerdo con el artículo 120, se privilegiará el retorno asistido y la unidad familiar, el interés superior del niño y la situación de vulnerabilidad para establecer la forma y términos en que serán trasladados a su país de origen.

Por lo que se refiere a la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, las reformas y adiciones implicaron:

- Adicionar un tercer párrafo al artículo 6o., y se reformaron el artículo 9o.; el segundo párrafo del artículo 20; el segundo párrafo del artículo 23 y el segundo párrafo del artículo 41.
- Siguiendo esas reformas y adiciones, se reitera el principio de la no devolución en el caso de niñas, niños y adolescentes solicitantes, refugiados o con protección complementaria y la unidad familiar.
- Remite a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para la determinación del interés superior del niño, así como para los efectos de la representación legal de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados.

IV. PRINCIPIOS DE PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA MIGRANTE NO ACOMPAÑADA

En el andamiaje jurídico internacional de protección a los derechos de la infancia y la adolescencia, especial mención merece la Convención sobre los Derechos del Niño, instrumento internacional jurídicamente vinculante que incorpora los derechos civiles, culturales, económicos y sociales de este grupo vulnerable, y que reconoce al niño, niña y adolescente como sujetos de derecho, con la característica de ser personas en desarrollo, lo que los hace acreedores a una mayor protección por parte del Estado y de la sociedad.¹⁶ En cuanto a las garantías que le confiere a las niñas, los niños y adolescentes

¹⁶ Azzolini Bincaz, Alicia Beatriz, *Los derechos de la infancia*, México, UNAM, PUDH-UNAM, Porrúa, 2017, p. 6.

migrantes no acompañados, la Convención establece los cuatro principios rectores siguientes:

1. *Interés superior de la niñez*

Está consagrado en su artículo 3.1, que deberá ser considerado en todas las medidas concernientes a los niños, que tomen instituciones tanto públicas como privadas.

La Corte IDH reitera la trascendencia de este principio en su sentencia sobre el caso *Bulacio vs. Argentina*, indicando que cuando se trata de la protección de los derechos del niño y de la adopción de medidas para lograr dicha protección, rige el principio del interés superior del niño, que se funda “en la dignidad misma del ser humano, en las características propias de los niños, y en la necesidad de propiciar el desarrollo de éstos, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades”.¹⁷

2. *Principio de igualdad y no discriminación*

Está previsto en el artículo 2 de la Convención, es la obligación de los Estados, respetar los principios enunciados en la Convención y asegurar su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición socioeconómica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales; asimismo, refiere la obligación de los Estados parte de asegurar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación.

La Opinión Consultiva OC-18/03, del 17 del septiembre de 2003, solicitada a la Corte IDH por el Estado mexicano, resalta como uno de los efectos del principio de igualdad y no discriminación, la obligación de los Estados, de adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber de protección que el Estado debe ejercer a través de acciones y marco normativo con respecto a las actuaciones y prácticas de

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Bulacio vs. Argentina*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 18 de septiembre de 2003, párr. 134, disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_100_esp.pdf (fecha de consulta: 27 de abril de 2022).

terceros, que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias.¹⁸

3. *Derecho a expresar su opinión y ser oído*

Se prevé en el artículo 12 de la Convención, reconociendo el derecho del niño a expresar su opinión, incluso, especialmente si se encuentra en alguna situación de vulnerabilidad, como es el caso de la migración no acompañada. La Observación General 12 del Comité de los Derechos del Niño subraya la importancia de que los Estados parte garanticen que el niño pueda expresar sus opiniones en todos los asuntos que lo afecten. En referencia específica a los procedimientos de inmigración y asilo, destaca que los niños que llegan a un país siguiendo a sus padres en busca de trabajo o como refugiados están en una situación especialmente vulnerable, por lo que es urgente hacer respetar plenamente su derecho a expresar sus opiniones sobre todos los aspectos de los procedimientos de inmigración y asilo.¹⁹

4. *Derecho a la vida*

Se contempla en el artículo 6o. de la Convención, y de acuerdo con éste, que los Estados deben garantizar el desarrollo y supervivencia de la infancia y la adolescencia. Para el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y el Comité de los Derechos del Niño, esta garantía debe abarcar las dimensiones físicas, mentales, morales, espirituales y sociales y de su desarrollo, enfatizando que en cualquier momento durante el proceso migratorio, el derecho del niño a la vida y a la supervivencia puede estar en riesgo, debido, entre otras cosas, a la violencia, como resultado de la delincuencia organizada, la violencia en los campamentos, las operaciones de rechazo o interceptación, el uso excesivo de la fuerza por parte de las autoridades de fronteras, la negativa de buques

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18/03, del 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, párrs. 104 y 107, Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf> (fecha de consulta: 28 de abril de 2022).

¹⁹ Comité de los Derechos del Niño, Observación General 12, CRC/C/GC/, 20 de julio de 2009, *El derecho del niño a ser escuchado*, México, UNICEF-DIF Nacional, 2014; Comité de los Derechos del Niño, Observación General 6, CRC/GC/2005/6, septiembre de 2005, *Trato de los niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, México, UNICEF-DIF Nacional, 2014, nota 5, p. 223.

a rescatarlos o las condiciones extremas de viaje y el acceso limitado a los servicios básicos. Destacan que los niños no acompañados y separados pueden enfrentarse a mayores vulnerabilidades y pueden estar más expuestos a riesgos, como formas de violencia por motivo de género, violencia sexual y otras formas de violencia y trata con fines de explotación sexual o laboral.²⁰

La Corte IDH, a través de su Opinión Consultiva OC-21/14, “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o necesidades de protección internacional”, emitida el 19 de agosto de 2014, subraya que los cuatro principios rectores antes mencionados deben inspirar de forma transversal e implementarse en todo sistema de protección integral de las niñas, niños y adolescentes en situación de migración, y los Estados deben respetar las obligaciones de no devolución resultantes del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho humanitario, el derecho de los refugiados y el derecho internacional consuetudinario.²¹

Por su parte, el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares y el Comité de los Derechos de Niño, en su Observación General conjunta número 3, refrendan que los Estados deben adoptar medidas, incluidos instrumentos legislativos y otros instrumentos de políticas, a fin de garantizar que los cuatro principios arriba señalados se respeten en la práctica y se incorporen en todas las políticas que afecten a los niños en el contexto de la migración internacional.²²

V. RETOS EN MATERIA DE SALUD, DERECHOS HUMANOS Y ATENCIÓN HUMANITARIA DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA MIGRANTE NO ACOMPAÑADA

Independientemente de que se cuenta con un marco jurídico internacional y nacional —como se mencionó con antelación—, que busca proteger los de-

²⁰ Observación General conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares y núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional, incisos D) y E) párr. 45, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5bd780094.html> (fecha de consulta: 8 de mayo de 2022).

²¹ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-21/14, del 19 de agosto de 2014, solicitada por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental de Paraguay, párr. 69, “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o necesidades de protección internacional”, disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_esp.pdf (fecha de consulta: 28 de abril de 2022).

²² Observación General conjunta núm. 3, *op. cit.*, párr. 19.

rechos humanos de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, y que establecen obligaciones para los Estados en el contexto de la migración internacional, la realidad es que aún antes de la pandemia de la Covid-19, en nuestro país, las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados enfrentaban situaciones de vulnerabilidad debido a las violaciones a sus derechos e inconsistencias en las acciones y estrategias de su protección integral, como lo documentó en su Informe Especial de 2018 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

En las conclusiones de este informe, la CNDH reconoció que aunque el Estado mexicano ha ratificado una cantidad considerable de tratados internacionales para la protección de los derechos humanos de la niñez y ha aceptado la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y han existido avances legislativos en la materia, su aplicación dista mucho de ser la correcta para garantizar la protección integral de niñas, niños y adolescentes en contexto de migración internacional no acompañada.²³ Este escenario negativo se acentuó con motivo de la pandemia y exacerbó el trato discriminatorio, y de violencia, ante el incremento en 2020 del flujo migratorio de la infancia y adolescencia migrante no acompañada, año de un alto índice de contagios de la Covid-19.²⁴

Según informó el UNICEF, desde principios de marzo de 2020, al menos mil niños migrantes no acompañados han sido obligados a retornar desde Estados Unidos a México y a los países del triángulo norte de América central (Guatemala, El Salvador y Honduras), a pesar de que sus comunidades de origen presentan graves riesgos para su protección, agravados por la Covid-19. El UNICEF evidenció que se perpetraron actos de violencia y discriminación contra los repatriados percibiéndolos como infectados por

²³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe especial. La problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional*, p. 159, México, noviembre de 2018, disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/Informe-Ninez-Adolescentes-Centroamericanos-Migracion.pdf> (fecha de consulta: 8 de mayo de 2022).

²⁴ De conformidad con las cifras registradas por la Unidad de Política Migratoria, el flujo de niñas, niños y adolescentes extranjeros canalizados por el Instituto Nacional de Migración, según condición de acompañamiento, las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, representaron 41.8% en 2020, en relación con 24.7% de 2019. Se observa un mayor porcentaje de adolescentes de 12 a 17 años, provenientes de Guatemala, Honduras y El Salvador, principalmente. Siguiendo este grupo de edad, 94.2% corresponde a Guatemala, 87.0% a Honduras y 80.0% a El Salvador; Unidad de Política Migratoria, *Niñas, niños y adolescentes migrantes en situación migratoria irregular, desde y en tránsito por México*, México, Segob, *Síntesis gráfica* 2022, mayo de 2022, disponible en: http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadistica/NNA/NNYA_S%C3%ADntesis_ene-mar_2022.pdf (fecha de consulta: 11 de junio de 2022).

la enfermedad, por lo que su protección se ve en riesgo en la reintegración. Como afirmó Henrietta Fore, directora ejecutiva del UNICEF,

Para los niños en tránsito en toda la región, la Covid-19, está empeorando aún más la situación. La discriminación y los ataques se suman a las amenazas que ya existían antes, como la violencia de las bandas que los llevó a huir. Esto significa que muchos niños que regresan afrontan un riesgo doble y están en más peligro que cuando abandonaron sus comunidades. Obligar a un niño a regresar a una situación de inseguridad nunca es una opción si se quiere velar por su interés superior.²⁵

Por su parte, Ortega Velázquez subrayó en 2020 el panorama adverso que enfrenta la niñez migrante con motivo de la pandemia de la Covid-19, que en su opinión puede agruparse en cuatro dimensiones: pobreza, supervivencia y salud, educación, protección y seguridad:

Así también advirtió sobre los impactos humanitarios y socioeconómicos a largo plazo y de largo alcance para este grupo vulnerable, por lo que urgió a los Estados adoptar medidas especiales de protección a favor de los niños migrantes, entre éstas: No sean detenidos por su condición migratoria; que no sean devueltos y deportados a entornos donde corre peligro su vida; que se les dé acceso al derecho de asilo y al debido proceso; y que se les proporcionen servicios sociales básicos en materia de salud y educación. Todo lo anterior con un enfoque de los derechos de los niños y el principio del interés superior del niño.²⁶

Coincidimos con Ortega Velázquez en que este escenario previsible pone en riesgo la vida y el futuro de miles de niñas, niños y adolescentes. Es así como en materia educativa las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados han visto limitadas sus oportunidades, debido a que no han tenido instrucción escolar, ya que ésta se ha realizado a través de medios tecnológicos a los cuales no tienen acceso. A la fecha, se desconoce cuánto tiempo más se prolongará la pandemia y cuáles serán los efectos en la formación escolar futura de estos niños y adolescentes.

²⁵ Fore, Henrietta, *Se multiplican los peligros para los niños migrantes a regresar al norte de Centroamérica y México durante la pandemia*, comunicado de prensa, 21 de mayo 2020, disponible en: <https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/multiplican-peligros-ninos-migrantes-obligados-regresar-norte-centroamerica-mexico-durante-pandemia#:~:text=NUEVA%20YORK%2C%2021%20de%20mayo,presentan%20graves%20riesgos%20para%20su> (fecha de consulta: 15 de junio de 2022).

²⁶ Ortega Velázquez, Elisa, “Niñez migrante en tiempos de Covid-19: vidas y futuros en riesgo”, *Nexos*, México, 17 de junio de 2020, disponible en: <https://migracion.nexos.com.mx/2020/06/niñez-migrante-en-tiempos-de-covid-19-vidas-y-futuros-en-riesgo> (fecha de consulta: 15 de junio de 2022).

En materia de salud física y mental, el panorama tampoco es promisorio. Las vacunas contra la Covid-19 no se suministraron inmediatamente, en virtud de que se apoyó inicialmente a los adultos mayores, dejando al final a la adolescencia y a la infancia, por lo que es de esperarse que continúen los contagios en este rango de edad y las secuelas correspondientes. El confinamiento obligatorio y prolongado, aunque se adoptó como medida de protección sanitaria, propició la violencia hacia el interior de los centros asistenciales, los que además no estaban preparados con personal capacitado para atender los efectos de estas conductas en la salud física, mental y emocional en la infancia y adolescencia migrante no acompañada.

El UNICEF, en abril de 2020, lanzó los denominados “*Webinars* en tiempos de Covid”, con el propósito de capacitar a las personas que trabajan con familias, niñas, niños y adolescentes en situación de migración, tales como profesionales de centros asistenciales públicos, privados y de la sociedad civil. La capacitación se impartió por expertos del UNICEF, abordando temáticas como autocuidado y manejo del estrés; prevención de la violencia contra niñas, niños y adolescentes y crianza positiva; salud mental y apoyo psicosocial; recomendaciones técnicas para la protección de niñas, niños y adolescentes en el cuidado residencial y cuidados alternativos durante la Covid-19.²⁷

En mayo de 2020, la Secretaría de Gobernación, a través del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), publicó el Acuerdo por el que se aprueban acciones indispensables para la atención y protección de niñas, niños y adolescentes durante la emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor por la epidemia de enfermedad generada por el virus CoV2 (Covid-19); entre éstas, aprobó de manera general para niñas, niños y adolescentes, acciones en materia de servicios de salud, alimentación y actividad física, registro civil, prevención y atención de violencias, educación, transferencias y apoyo al ingreso, agua potable y saneamiento, justicia penal, participación de niñas, niños y adolescentes, acceso a internet, radio y televisión.

Con respecto a grupos en situación de vulnerabilidad, únicamente señaló:

Adecuar e implementar protocolos de emergencia sanitaria destinados a niñez y adolescencia, principalmente para aquellos en mayor situación de vul-

²⁷ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Protección a la niñez migrante, refugiada y solicitante de asilo: la situación de vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes en situación de migración se ha recrudecido ante la pandemia*, Webinars en tiempos de Covid, disponible en: <https://www.unicef.org/mexico/protecci%C3%B3n-la-ni%C3%B1ez-migrante-refugiada-y-solicitante-de-asilo-durante-covid-19> (fecha de consulta: 15 de junio de 2022).

nerabilidad como migrantes acompañados, o no acompañados, en situación de calle e indígenas, así como a niñas, niños y adolescentes con discapacidad, afecciones de salud subyacentes e institucionalizados.²⁸

En el plano internacional, la Organización de las Naciones Unidas ha recomendado que la respuesta al Covid-19 debería acercarnos a la visión de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en cuatro dimensiones claves, sustentadas firmemente en los derechos humanos:

- Dimensión social: basada en la igualdad y la protección social universal, independientemente de sexo, género, edad, religión, condición jurídica, origen étnico o condición migratoria.
- Dimensión económica: basada en la creación de empleos decentes, sostenida por una mayor capacidad tecnológica local.
- Dimensión ambiental: basada en la protección de la naturaleza y el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras.
- Dimensión política: basada en la democracia, el estado de derecho, la transparencia, la igualdad de género, la prevención de conflictos y la rendición de cuentas, así como en la participación y el acceso de la sociedad civil y las comunidades locales a la información, la aplicación y evolución de las políticas públicas.

En sus recomendaciones a corto plazo, señaló:

Deberá garantizarse el pleno acceso de todos quienes lo necesiten a la asistencia económica y humanitaria y a los servicios básicos especialmente a los trabajadores del sector informal, las mujeres, los jóvenes y las personas que se encuentran en las situaciones más vulnerables, entre éstos, los migrantes y los refugiados.²⁹

No obstante estas propuestas y recomendaciones deseables y acertadas, debemos reconocer que su implementación no se ha visto reflejada en nuestro país y en los países del triángulo norte de Centroamérica que han resentido en mayor medida la pandemia, y aunque han impulsado acciones y medidas para paliar los efectos de la pandemia, las limitaciones estructurales previas no han permitido tener capacidad de respuesta oportuna.

²⁸ Acuerdo SIPINNA/EXT/01/2020, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de mayo de 2020.

²⁹ Organización de Naciones Unidas, *Informe. El impacto del Covid-19 en América Latina y el Caribe*, julio de 2020, disponible en: https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documentos/Publicaciones/2020/07/sg_policy_brief_covid_lac_spanish.pdf (fecha de consulta: 27 de julio de 2022).

Así lo confirma Alicia Bárcena, entonces secretaria ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), al señalar que

América Latina y el Caribe constituye la región del mundo más severamente afectada por los efectos de la pandemia, lo que se explica por las condiciones estructurales previas a la crisis y que se relacionan con la elevada desigualdad en términos de ingresos, riqueza y acceso a servicios de salud que, como muchos otros, están caracterizados por una fuerte fragmentación.³⁰

Pero, independientemente de la difícil situación económica que presenta nuestro país y las dificultades para su recuperación, resulta urgente la programación de acciones presentes y a futuro para dar respuestas efectivas, por lo que proponemos:

1. *Acciones a corto y mediano plazo*

- Fortalecer las capacidades técnicas de los profesionales que atienden en los albergues a las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, con el propósito de brindar el acompañamiento profesional que se requiere en los ámbitos de salud, psicología y asistencia legal.

Los sistemas estatales y municipales para el desarrollo integral de la familia que operan albergues no disponen de presupuestos para esta capacitación; no obstante, es posible solicitar el apoyo del UNICEF, que cuenta con capacitaciones específicas, como las mencionadas líneas arriba, así como de la OIM y la ACNUR, que están en posibilidad de proporcionar asistencia técnica en el marco de la cooperación que realizan con el país. Otra opción es celebrar convenios de colaboración con universidades públicas y privadas.

- Dotar a los albergues de equipos de cómputo, lo que permitirá que los niños accedan a clases en plataformas en línea y evitar el atraso en su formación escolar. Recalcando que se requiere lograr la vinculación con las secretarías de educación pública de las entidades fe-

³⁰ Bárcena, Alicia, secretaria ejecutiva de la CEPAL (1o. de julio de 2008 al 1o. de abril de 2022), *Efectos socioeconómicos de la Covid-19 en América Latina y el Caribe y perspectivas de recuperación*, disponible en: <https://www.somosiberoamerica.org/wp-content/uploads/2021/03/CAP2-ALICIA-BARCENA.pdf> (fecha de consulta: 16 de diciembre de 2022).

derivadas, para contar con el profesorado de apoyo en los albergues y de vigilancia del buen uso de estas herramientas tecnológicas que desafortunadamente también son usadas para reclutar a víctimas de trata.³¹

En virtud de las limitaciones presupuestales para la adquisición de los equipos de cómputo, resulta oportuno recurrir al sector empresarial y obtener donaciones de empresas nacionales y transnacionales.

- Estrechar la colaboración con las organizaciones de la sociedad civil e instituciones privadas que proporcionan alojamiento. Es importante considerar a estas organizaciones como aliados, ya que su actividad resulta complementaria en los casos en los que las autoridades gubernamentales no tienen la capacidad de atender la alta demanda de atención. Se trata de conformar una red de apoyo coordinada para garantizar la protección de los derechos de la niñez y adolescencia migrante no acompañada.
- Para evitar la propagación de la pandemia, los albergues deberán contar con espacios adecuados para aislamientos, cuando así se requieran, además de materiales de protección y prevención de contagios (cubrebocas, mascarillas, gel, jabón para manos).
- Concertar convenios de colaboración con las secretarías de salud de las entidades federativas, para obtener el acceso a las pruebas de detección de la Covid-19, así como a las vacunas necesarias y, en caso de ser necesario, a la hospitalización.
- Actualizar el Protocolo para la atención consular de niñas, niños y adolescentes no acompañados desarrollado por la Secretaría de Relaciones Exteriores y el UNICEF y el Protocolo para la atención para niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados que se encuentren albergados, elaborado de manera conjunta entre el Sistema Nacional DIF, la OIM, la UNICEF y el ACNUR. Ambos protocolos datan de 2015, y no contemplan acciones relacionadas con la atención de una contingencia sanitaria, como la pandemia de la Covid-19, o cualquier otra, por lo que es imprescindible su actualización, además de la evaluación de su cumplimiento.

³¹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *op. cit.*, p. 34.

2. *Acciones a largo plazo*

- Impulsar la ratificación del Convenio de La Haya, del 19 de octubre de 1996, relativo a la Competencia, la Ley Aplicable, el Reconocimiento, la Ejecución y la Cooperación en Materia de Responsabilidad Parental y de Medidas de Protección de los Niños.

Este convenio busca evitar conflictos entre los sistemas jurídicos en materia de competencia, ley aplicable, reconocimiento y ejecución de medidas de protección de los niños, y abarca una amplia gama de medidas civiles para proteger a los niños en situaciones transfronterizas con base en la cooperación internacional. De conformidad con su artículo 1o.:

1. El presente Convenio tiene por objeto:
 - a. determinar el Estado cuyas autoridades son competentes para tomar las medidas de protección de la persona o de los bienes del niño;
 - b. determinar la ley aplicable por estas autoridades en el ejercicio de su competencia;
 - c. determinar la ley aplicable a la responsabilidad parental;
 - d. asegurar el reconocimiento y la ejecución de las medidas de protección en todos los Estados contratantes;
 - e. establecer entre las autoridades de los Estados contratantes la cooperación necesaria para conseguir los objetivos del Convenio.
2. A los fines del Convenio, la expresión “responsabilidad parental” comprende la autoridad parental o cualquier otra relación de autoridad análoga que determine los derechos, poderes y obligaciones de los padres, tutores o de otro representante legal respecto a la persona o los bienes del niño.³²

Se considera importante la ratificación de este Convenio, toda vez que en múltiples casos las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados carecen de una representación legal en nuestro país. Las procuradurías de protección federal y estatal que por mandato de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes deben asumirla, en la práctica, han enfrentado obstáculos administrativos y presupuestales, además de confusión sobre la delimitación del ejercicio de su competencia en los ámbitos federal y local.

Esta indefinición ha ocasionado incertidumbre sobre la determinación de las autoridades competentes para tomar las medidas de protección de un niño, niña o adolescente que se encuentra fuera de su país de origen y sin el

³² Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, *op. cit.*

acompañamiento de sus progenitores. De ahí que el Comité de los Derechos del Niño, en las observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de México, externó que al Comité le preocupan “La falta de medidas adecuadas para identificar, asistir y proteger a los niños refugiados y solicitantes de asilo, en particular la falta de representación legal de los niños no acompañados”.³³

- Diseño de un programa específico para la atención de niñas, niños y adolescentes no acompañados en contexto de migración internacional.

El Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2021-2024 se publicó a fines de diciembre de 2021, por lo que su aplicación práctica será de tres años —no abarcó el inicio del sexenio presidencial—. Se trata de un programa de carácter especial que contiene las políticas, objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores prioritarios en materia de ejercicio, respeto, promoción y protección integral de niñas, niños y adolescentes en general, y dentro de sus estrategias prioritarias y acciones puntuales únicamente precisa diez acciones integrales dirigidas a las niñas, niños y adolescentes migrantes y solicitantes de la condición de refugiado.³⁴

Pese a que como lo ha documentado la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas de la Secretaría de Gobernación, el arribo de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados provenientes en su mayoría de Guatemala, Honduras y El Salvador ha presentado un flujo considerable desde 2015,³⁵ el Estado mexicano no ha definido un programa para este grupo vulnerable estructurado con objetivos, actividades,

³³ Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados* México, Ginebra, 3 de julio de 2015, p. 17, disponible en: https://www.refworld.org/es/publisher/CRC/MEX/566fc4e04_0.html (fecha de consulta: 17 de diciembre de 2022).

³⁴ Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niño y Adolescentes, Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2021-2024, Estrategia prioritaria 3.2. Implementar acciones integrales para garantizar, proteger y restituir los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes y solicitantes de la condición de refugiado, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2021.

³⁵ De los datos estadísticos reportados sobre el flujo de niñas, niños y adolescentes extranjeros canalizados por el Instituto Nacional de Migración según condición de acompañamiento, en el periodo de 2015 a septiembre de 2022 se desprende que del total de niños, en 2015, el 52.9% correspondió a no acompañados; en 2016 al 43.8%; para 2016, 43.8%; en 2017, 40.6%; en 2018, 32.8%; 2019, 24.7%; un repunte de 41.8 % durante 2020; 19.0% en 2021 y de enero a septiembre de 2022, 21.9%, en su mayoría originarios de Guatemala, Honduras y El Salvador, disponible en: <http://www.politicamigratoria>.

responsables, metas, indicadores y evaluación periódica. La Nueva Política Migratoria del Gobierno de México 2018-2024, desde su introducción, hace alusión a las niñas, niños y adolescentes migrantes; no obstante, no les dedica un apartado expreso; sólo algunos párrafos para mencionar su atención:

...En particular, para la atención de NNA se debe tomar en cuenta la Ruta de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Migración, cuyo propósito es que las instituciones intervengan de forma eficiente y coordinada en atención del interés de la niñez en el ámbito de sus atribuciones.³⁶

Si bien se han realizado esfuerzos de reformas legales para la protección de sus derechos, como desarrollar estrategias y destinar recursos para la construcción de albergues y espacios de alojamiento, estas medidas no han sido suficientes para garantizar los derechos de la infancia y adolescencia migrante no acompañada que, adicionalmente, han enfrentado una doble vulnerabilidad con motivo de una pandemia de proporciones sin precedentes.

- México y el triángulo norte de Centroamérica deberán hacer esfuerzos adicionales y fomentar la cooperación, para la recuperación económica y el fortalecimiento de los sistemas de educación, salud y de bienestar general.

Las causas de la migración internacional de la infancia y adolescencia migrante no acompañada proveniente del triángulo norte de Centroamérica son diversas, pero sobresalen la pobreza, la violencia ocasionada por las pandillas, además de los conflictos intrafamiliares. De ahí que los gobiernos de estos países deben trabajar intensamente para erradicar estas causas estructurales, que obligan a la infancia y adolescencia a migrar. Por su parte, México debe asumir su compromiso como país de origen, tránsito, destino y retorno, y brindar la atención y protección que se requiere bajo el enfoque de derechos humanos y atendiendo a los principios de protección que consagra la Convención sobre los Derechos del Niño.

gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadistica/NNA/NNYA_S%C3%ADntesis_ene-sep_2022.pdf (fecha de consulta: 18 de diciembre de 2022).

³⁶ Unidad de Política Migratoria e Identidad de Personas, Secretaría de Gobernación, *Nueva política migratoria del gobierno de México 2018-2024*, México, 2019, pp. 30 y 31, disponible en: <http://politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/Documentos/NPM/npm2018-2024.pdf> (fecha de consulta: 18 de diciembre de 2022).

VI. CONCLUSIONES

Latinoamérica y, específicamente, México y el triángulo norte de Centroamérica (Guatemala, El Salvador y Honduras), es una región que enfrenta un gran impacto como resultado del Covid-19, debido a que se han recrudecido la pobreza y las desigualdades y evidenciado las deficiencias en sus sistemas de protección social y de salud.

Estas situaciones han afectado de manera desproporcionada a los grupos que ya se encontraban en una situación de gran vulnerabilidad, como las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados.

La ONU ha propuesto a los países de América Latina que las respuestas a la Covid-19 se acerquen a la visión de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, para que con base en los derechos humanos se atiendan las dimensiones social, económica, ambiental y política.

Así también, ha formulado recomendaciones a corto plazo, y ha exhortado a los países a garantizar el pleno acceso a la asistencia económica y humanitaria y a los servicios básicos, especialmente a los grupos de personas que se encuentran en las situaciones más vulnerables, como es el caso de los migrantes y los refugiados.

Por su parte, el UNICEF, la OIM y el ACNUR han hecho un llamado a los países del mundo que se ven afectados por la migración internacional, para que encuentren respuestas oportunas para las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, por encontrarse en una situación de doble vulnerabilidad: ser migrantes que no cuentan con la protección y cuidado de sus padres y, adicionalmente, por las repercusiones de la pandemia de la Covid-19.

El reto es mayúsculo, porque se trata de atacar las causas estructurales de la migración en los países de origen de la migración, y, por otra parte, la posibilidad de que México defina una política migratoria que coloque como una prioridad a la infancia y adolescencia migrante no acompañada.

Finalmente, consideramos que aún no se han dimensionado los impactos a largo plazo en los grupos vulnerables, que, como las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, han resentido con mayor intensidad una emergencia sanitaria como la pandemia de la Covid-19; su futuro no se avizora promisorio si no se toman medidas que logren disminuir los efectos de la pandemia a corto, mediano y largo plazo. En el presente trabajo aportamos algunas propuestas que requieren de su instrumentación por parte de las instituciones gubernamentales en coordinación con las organizaciones de la sociedad civil y las agencias de la ONU: el UNICEF, el OIM y la ACNUR.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- AZZOLINI BINCAZ, Alicia Beatriz, *Los derechos de la infancia*, México, Porrúa, 2017.
- BÁRCENA, Alicia, secretaria ejecutiva de la CEPAL (1o. de julio de 2008 al 1o. de abril de 2022), *Efectos socioeconómicos de la Covid-19 en América Latina y el Caribe y perspectivas de recuperación*, disponible en: <https://www.somosiberoamerica.org/wp-content/uploads/2021/03/CAP2-ALICIA-BARCENA.pdf> (fecha de consulta: 16 de diciembre de 2022).
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe especial. La problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional*, México, noviembre 2018, disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/Informe-Ninez-Adolescentes-Centroamericanos-Migracion.pdf> (fecha de consulta: 8 de mayo de 2022).
- CONFERENCIA DE LA HAYA DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO, *Convenio de La Haya del 19 de octubre de 1996 relativo a la Competencia, la Ley Aplicable, el Reconocimiento, la Ejecución y la Cooperación en Materia de Responsabilidad Parental y de Medidas de Protección de los Niños*, disponible en: <https://assets.hcch.net/docs/6e1076a3-dc61-4c28-a045-0f10f223118a.pdf> (fecha de consulta: 4 de abril de 2022).
- FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA, *Los derechos de la infancia y la adolescencia en México. Una agenda para el presente (2010)*, disponible en: https://www.unicef.org/mexico/spanish/UNICEF_SITAN_final_baja.pdf (fecha de consulta: 12 de abril de 2022).
- FORE, Henrietta, “Se multiplican los peligros para los niños migrantes a regresar al norte de Centroamérica y México durante la pandemia”, comunicado de prensa, disponible en: <https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/multiplican-peligros-ninos-migrantes-obligados-regresar-norte-centroamerica-mexico-durante-pandemia> (fecha de consulta: 15 de junio de 2022).
- GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria y RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, Sonia, “Vulnerabilidad, trata, tráfico y otras formas de esclavitud análogas de niñas, niñas y adolescentes”, en PÉREZ CONTRERAS, María de Montserrat *et al.* (coords.) *Temas selectos de vulnerabilidad y violencia contra niños, niñas y adolescentes*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- MANZINI, Laura, *¿Como ha afectado la pandemia a los niños y niñas migrantes?*, disponible en: <https://rosanjose.iom.int/es/blogs/como-ha-afectado-la-pandemia-los-ninos-y-ninas-migrantes> (fecha de consulta: 12 de abril de 2022).

- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *Estudio. Los efectos de la pandemia de Covid-19 en el tráfico de personas y respuestas ante el reto*, julio 2022, UNODC, disponible en: https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2021/The_effects_of_the_COVID-19_pandemic_on_trafficking_in_persons.pdf (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2022).
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Informe. El impacto del Covid-19 en América Latina y el Caribe*, julio de 2020, disponible en: https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documents/Publicaciones/2020/07/sg_policy_brief_covid_lac_spanish.pdf (fecha de consulta: 27 de julio de 2022).
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, *Instantáneas analíticas sobre la Covid-19#17. Consecuencias para los niños y jóvenes migrantes*, OIM, disponible en: https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/documents/instantaneas_analiticas_covid-19_17_consecuencias_para_los_ninos_y_jovenes_migrantes.pdf (fecha de consulta: 12 de abril de 2022).
- ORTEGA VELÁZQUEZ, Elisa, “Niñez migrante en tiempos de Covid-19: vidas y futuros en riesgo”, *Nexos*, México, 17 de junio de 2020, disponible en: <https://migracion.nexos.com.mx/2020/06/ninez-migrante-en-tiempos-de-covid-19-vidas-y-futuros-en-riesgo> (fecha de consulta: 15 de junio de 2022).
- PÉREZ CONTRERAS, María de Montserrat *et al.* (coords.), *Temas selectos de vulnerabilidad y violencia contra niños, niñas y adolescentes*, México, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- UNIDAD DE POLÍTICA MIGRATORIA, *Niñas, niños y adolescentes migrantes en situación migratoria irregular, desde y en tránsito por México*, México, Segob, Síntesis gráfica 2022, mayo de 2022, disponible en: http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadistica/NNA/NNYA_S%C3%ADntesis_ene-mar_2022.pdf (fecha de consulta: 11 de junio de 2022).
- UNIDAD DE POLÍTICA MIGRATORIA, *Flujo de niñas, niños y adolescentes extranjeros canalizados por el Instituto Nacional de Migración según condición de acompañamiento, en el periodo 2015 a septiembre 2022*, México, Segob, disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadistica/NNA/NNYA_S%C3%ADntesis_ene-sep_2022.pdf (fecha de consulta: 18 de diciembre de 2022).
- UNIDAD DE POLÍTICA MIGRATORIA E IDENTIDAD DE PERSONAS, *Nueva política migratoria del gobierno de México 2018-2024*, México, Segob, 2019, disponible en: <http://politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/Documentos/NPM/npm2018-2024.pdf> (fecha de consulta: 18 de diciembre de 2022).

WORLD HEALTH ORGANIZATION, *Lo que sabemos sobre los efectos a largo plazo de la Covid-19*, WHO, disponible en: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/risk-comms-updates/update-36-long-term-symptoms.pdf> (fecha_de consulta:19 de marzo de 2022).