



FLACSO
MÉXICO

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE MÉXICO

(FLACSO-MÉXICO)

MAESTRÍA EN DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA

PROMOCIÓN I 2006-2008

***FRONTERA SUR Y NIÑOS MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS
EN MÉXICO: UN ANÁLISIS BAJO LA PERSPECTIVA DE LOS
DERECHOS HUMANOS (2006-2008)***

**ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN QUE PARA OBTENER EL
GRADO DE *MAESTRA EN DERECHOS HUMANOS Y
DEMOCRACIA***

PRESENTA

LIC. ADRIANA GONZÁLEZ CARRILLO

DIRECTOR: DR. RODOLFO CASILLAS RAMÍREZ

Marzo 2009

Frontera sur y niños migrantes no acompañados en México: un análisis bajo la perspectiva de los derechos humanos (2006-2008)

Adriana González Carrillo

Introducción

Es un lugar común en buena parte de la literatura disponible sobre fenómenos migratorios calificar a la migración infantil como algo excepcional, poco usual y, en todo caso, como un asunto menor frente a la descripción y el análisis de los grandes flujos migratorios de hombres y mujeres. No obstante resulta cada vez más evidente que el mundo atestigua el drama de importantes migraciones constituidas por niños y niñas no acompañados que cruzan la frontera por diversas razones: la búsqueda de los padres, el deseo de trabajar y ganar más dinero, terminar con situaciones de abuso familiar o social y finalmente por el gusto de lanzarse a la aventura.¹ En México, se pueden identificar grandes grupos de menores provenientes principalmente de países como Guatemala, El Salvador, Honduras, Ecuador y Nicaragua que se instalan, trabajan, viven o transitan, por nuestro país en ausencia de sus familiares (Gallo, 2005, pp.133-134).

Este artículo tiene como objetivo hacer un diagnóstico general de estos flujos migratorios junto con algunas de sus implicaciones más visibles en materia de derechos humanos, hacer una revisión de las respuestas internacionales y nacionales a este fenómeno y finalmente ofrecer una serie de propuestas legislativas y de políticas públicas para contribuir a la protección de los derechos de los niños. Para ello partimos de una hipótesis central según la cual los niños y niñas migrantes no acompañados constituyen un grupo en situación de vulnerabilidad porque son discriminados por parte de los Estados receptores por el hecho de ser niños o niñas migrantes, muchos de ellos son indígenas y desconocen el idioma del país. Justificando su calidad de extranjeros y de migrantes, las autoridades cometen serias violaciones a sus derechos humanos más básicos, como el derecho a la vida, a la integridad, a la

¹ Entrevista realizada el 22 de enero de 2009 a menores migrantes no acompañados asegurados en la Estación migratoria de Tapachula, Chiapas.

supervivencia, a la libre circulación, a una alimentación adecuada, o a la educación, por citar algunos. Por último, el hecho de que los niños y niñas que han decidido migrar se encuentren solos, representa un espacio de indeterminación y de indecisión sobre aquello que puede permitir el bienestar de los mismos.

Por tanto, el fundamento de nuestro argumento tiene que ver con la escasez y la urgente necesidad de elaborar y adoptar reformas legislativas y de políticas públicas en nuestro país que protejan el interés superior del niño y garanticen el goce y ejercicio efectivo de sus derechos, sin importar su calidad migratoria o su condición social. Para hacer frente a esta realidad, consideramos que es urgente armonizar nuestro orden jurídico y administrativo con los principios del derecho internacional de los derechos humanos. Particularmente, de establecer la obligación del Estado de proteger, promover y garantizar los derechos de los niños a través de una nueva ley de migración, con una perspectiva de derechos humanos en donde, para el caso de los menores migrantes, se reconozcan sus derechos humanos y se asegure que el respeto al interés superior del niño será el principio que regule la actuación de las autoridades involucradas.

A pesar de ser una investigación empírica, de carácter cualitativo, y analítica en su desarrollo, haremos también un esfuerzo por contextualizar conceptualmente este fenómeno social y económico. Para ello, se realizará un análisis teórico de las diferentes visiones del niño que nos ofrece la literatura y el reconocimiento de sus derechos y se adoptará una perspectiva de derechos humanos para abordar la situación de vulnerabilidad de muchos grupos sociales, en general, y el caso de los niños migrantes no acompañados, en particular.

Finalmente, hemos elegido el periodo 2006-2008 por considerarlo una muestra cronológica representativa para mostrar el status actual del problema ya que es el periodo en donde se encuentran disponibles ciertos datos estadísticos, se pueden analizar las políticas implementadas a nivel interno e internacional y, por tanto, el diagnóstico del cual se extraen nuestras conclusiones más relevantes. En un primer apartado revisaremos lo relativo al marco conceptual,

en un segundo apartado desarrollaremos el concepto de interés superior del niño, enfatizando la necesidad de adoptarlo como un principio para el diseño de políticas públicas o reformas legislativas. En el tercer apartado pasaremos revista al derecho internacional de los derechos humanos y los principales instrumentos que protegen los derechos del niño mientras que en una cuarta sección, describiremos los elementos más significativos del caso mexicano a partir de la frontera sur y de las respuestas en materia de legislación y políticas públicas que se han venido instrumentando en este renglón. Por último, en un quinto y final apartado haremos algunos planteamientos de carácter propositivo para el diseño de legislación y políticas públicas pertinentes para el caso mexicano como parte central de nuestras conclusiones.

Marco teórico

Niños y niñas migrantes no acompañados: Construyendo un concepto incluyente

El fenómeno migratorio, particularmente el protagonizado por niños o menores, es un fenómeno que recientemente está siendo objeto de estudio y análisis de diversas instituciones académicas y de derechos humanos. De ahí que el establecimiento de conceptos se ha convertido en un verdadero reto para teorizar estos movimientos, visibilizando a todos los actores involucrados así como las principales afectaciones en sus derechos humanos.

De acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño², se entenderá por “niño a todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”. Podemos afirmar que la Convención utiliza una categoría genérica en donde, el sexo femenino o masculino diferenciado resulta irrelevante puesto que el énfasis se pone en la edad.

² Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Ratificado por México en 1990.

La Convención no aborda el tema migratorio como un tema específico para el niño; sin embargo, señala en el artículo 9 que “los Estados Partes velarán porque el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño”. Por lo tanto, se puede afirmar que la Convención utiliza el concepto de niño separado para denotar la situación de vulnerabilidad que pueden vivir los niños al momento de adoptar este tipo de medidas.

En ese sentido, la Observación General No.6, sobre el *Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, realizada por el Comité de los Derechos del Niño, define a los niños no acompañados (o menores no acompañados) como aquellos “menores que están separados de ambos padres y otros parientes y no están al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad”³. La citada Observación también define a los niños separados como los menores separados de ambos padres o de sus tutores legales o habituales, pero no necesariamente de otros parientes. Por tanto, podemos afirmar que el Comité de Derechos de los Niños utiliza en la Observación General el concepto de niño como sinónimo de menor para abordar la situación de los menores no acompañados y separados de su familia y que se encuentran fuera de su país de nacionalidad.

Por otra parte, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha optado por utilizar la terminología de menores no acompañados como aquellos “niños y adolescentes menores de 18 años que se encuentran fuera de su país de origen y están separados de ambos padres o de la persona que por ley les tuviera a su cargo”.⁴ Podemos observar que

³ Observación General No.6, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, Comité de los Derechos del Niño, 39 periodo de sesiones, 17 de mayo a 3 de junio de 2005, CRC/GC/2005/6, numeral 7.

⁴ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) 1997, Guía de políticas y procesos en la atención a niños sin acompañantes solicitantes de asilo, p. 25.

esta definición establece una distinción entre niños y adolescentes, sin precisar la edad, aunque podemos suponer que esto se hace para distinguir al “niño” del adolescente, según la edad biológica, que pueden ser de los 13 a los 18 años. No obstante, llama la atención que la ACNUR no siempre empleó el término “no acompañado” como un concepto que ilustrara la situación vivida por los migrantes menores en Europa. De hecho, en la Declaración de buenas prácticas, Save the Children y ACNUR introducen el término de “menor separado” en lugar de “no acompañado”. Ello porque “los niños y adolescentes están separados (...) no sólo de sus familias sino de su hogar, su cultura, de sus orígenes por situaciones diversas como la pobreza extrema, persecuciones, guerras o desastres; además del daño psicológico y emocional que sufren por no crecer con sus familias” (*Ibid*, p. 26)

Asimismo, esta definición busca “abarcar tanto a los menores que viajan completamente solos como a aquellos que conviven con familiares porque han tenido que abandonar a los padres biológicos, tutores legales o cuidadores biológicos (...) y muchas de las veces los familiares que acompañan a estos menores no son capaces o no pueden asumir la responsabilidad de hacerse cargo de ellos” (*Ibid* p. 27.) Sin embargo, al menos en el caso europeo, se utiliza en la legislación aplicable el concepto de menor no acompañado.

Frente a estas ambigüedades, el proyecto CON RED, después de una intensa reflexión con todos los miembros del proyecto propone la definición de menor migrante no acompañado (*Ibid* p. 32), entendiendo por menor a los niños y adolescentes menores de 18 años; migrantes porque poseen un proyecto migratorio concreto por las situaciones sociales, familiares y personales sufridas; y finalmente no acompañado o separado para incluir a los menores que desde un inicio migran solos así como los que viajan con familiares que no pueden hacerse responsables de su educación.

Para efectos del presente documento, proponemos utilizar el concepto de niños y niñas migrantes no acompañados ya que consideramos que los efectos,

riesgos y destinos que muchos de estos niños o niñas eligen, guardan una estrecha relación con el sexo. Prueba de ello es que en la Estación migratoria de Tapachula pudimos constatar que la mayoría de los niños que estaban asegurados⁵ habían decidido viajar solos; mientras que las niñas que viajaban solas habían sido reclutadas para trabajar en Tuxtla Gutiérrez en centros nocturnos.⁶ Bajo esa óptica, resulta necesario adoptar una perspectiva de género para analizar el fenómeno migratorio infantil así como para adoptar soluciones efectivas que ataquen las amenazas que afectan a los niños y a las niñas migrantes no acompañados.

El término “no acompañados” lo utilizaremos en el mismo sentido en que el proyecto CON RED lo define: niños y niñas que desde un inicio migran solos o con familiares o supuestos familiares que no están capacitados o no pueden hacerse responsables de su educación.

De objetos a sujetos de derechos: Algunas teorías de la infancia

Tradicionalmente los niños han sido tratados como objetos (Hierro, 2004, p. 182) y no como sujetos de derecho. De acuerdo con esta teoría, basada en el derecho liberal, la infancia denotaba una situación de dependencia, de sumisión hacia una entidad, el Estado, o individuo protector, el padre, la madre o el tutor. Esta ausencia de libertad implicaba que un menor no podía tomar decisiones en el ámbito familiar o social. En los años noventa, sin embargo, se rompió con esa concepción anquilosada sobre los derechos del niño con la ratificación de la Convención, primer instrumento internacional de derechos humanos que reconoce que los niños son titulares de una serie de derechos y el Estado tiene la obligación de promoverlos, protegerlos y hacerlos exigibles.

⁵ Por asegurados, se entenderá la forma de designar a los extranjeros retenidos por las autoridades migratorias por carecer de la documentación requerida para comprobar la legal estancia en México.

⁶ Entrevista realizada a autoridades de la delegación de Tapachula de la CNDH, el 22 de enero de 2009.

Esta nueva visión del niño permite ubicarlo como un sujeto en desarrollo pero, al fin, como sujeto de derechos no sólo pasivos, como el derecho a ser protegido por los adultos o de crecer en una familia, sino de derechos activos como la libertad de expresión e información, de asociación o reunión, de participación, de conciencia, de pensamiento, etc.

No obstante, autores como Eduardo Garzón han puesto el énfasis en un aspecto teórico muy relevante y que tiende a pasar inadvertido en esta nueva generación conceptual de los derechos del niño. Precisamente por convertirlo en sujeto de derechos activos, se ha llamado la atención, desde los años setenta, en la necesidad de eliminar la presión de estructuras autoritarias que privan a los niños de sus derechos. Daniel Farson (1974, p. 51), por ejemplo, hablaba de la exigencia del derecho de la autodeterminación de los niños y apuntaba que en sociedades desarrolladas, la escuela y la familia presentan rasgos autoritarios que condicionan y frustran las posibilidades de desarrollo de los infantes. Por ello, decía Farson, es necesario asegurar posibilidades de autodeterminación, es decir, el ejercicio autónomo de derechos por parte de los niños.

Sin embargo, Garzón acierta cuando señala que si hay algo que caracteriza la situación de los niños es precisamente la imposibilidad que tienen de ejercer con éxito los derechos que les corresponde ejercer. Esto si bien implica rechazar el presupuesto central de la tesis liberal no implica abandonar el enfoque de los derechos del niño. Los niños no siempre pueden hacer uso del carácter discrecional del ejercicio de los derechos por lo que lo relevante para el otorgamiento de los mismos no es su carácter volitivo, sino el de su necesidad (1994, p. 736).

Y es que en los niños, el ejercicio de esa autonomía por la que pugna la teoría liberal está condicionado por su situación de radical vulnerabilidad. Garzón sustenta, por ello, que existen vulnerabilidades absolutas, donde no es suficiente con que se elimine la situación de opresión sino que se requiere la adopción de medidas de ayuda y de “paternalismo justificado” y vulnerabilidades relativas donde si se eliminan las condiciones marco de

explotación o discriminación el individuo es capaz de ejercer sus derechos. En el caso de los niños, estamos en presencia de una vulnerabilidad absoluta con incapaces básicos, es decir, con personas que por su edad no están en capacidad de satisfacer por sí mismos sus capacidades básicas y tener acceso a sus derechos fundamentales.

Por tanto, la voluntad del niño, dice González Contró (2006, p. 425) debe ser irrelevante en el ejercicio de sus derechos y por ello se justifica, contrario a la posición liberal, la imposición de derechos obligatorios que le resultan irrenunciables. Esto no significa, sin embargo, que la ausencia de discrecionalidad total en el ejercicio de sus derechos impida que en la medida en que van creciendo y madurando no puedan intervenir en las decisiones que les conciernen.

El principio del interés superior del niño

El artículo 3 de la Convención establece que: “en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño” y hace referencia al grado de bienestar que gozan los niños. Dicho bienestar está asociado a las particularidades de cada niño, por ejemplo: la edad, el grado de madurez, la presencia o ausencia de los padres, el ambiente en que se ha desarrollado el niño, la experiencia de vida, etc. Precisamente porque cada caso es único, no se puede dar una definición general de lo que es el interés superior del niño, por lo que debe ser algo determinado de manera individual tomando en cuenta las características de cada caso.

En ese sentido, la Observación general No. 6 del Comité de Derechos de los Niños es muy clara al advertir que “todos los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) están obligados a promulgar legislación, crear estructuras administrativas, y articular las actividades de investigación, información, acopio

de datos y de formación general, necesarias para proteger a los menores no acompañados y separados de su familia.

Y es que “la determinación del interés superior del niño exige una evaluación clara y a fondo de la identidad de éste y, en particular, de su nacionalidad, crianza, antecedentes étnicos, culturales (...) así como las vulnerabilidades y necesidades especiales de su protección. Dicha evaluación debe efectuarse en un ambiente de amistad y seguridad y a cargo de profesionales que tengan en cuenta la edad y el género (*Ibid, numeral 21*). En todo caso, “el nombramiento de un tutor competente lo antes posible constituye una garantía procesal básica para el respeto del interés superior de los menores no acompañados o separados de su familia y que puede ayudar al menor a entablar algún procedimiento de obtención de asilo u otros procesos de índole administrativa o judicial” (*Ibid, numeral 21*).

En los casos en donde pudiera haber una ausencia de las autoridades, la ACNUR deberá intervenir activamente. Adicionalmente, ha recomendado que con el fin de asegurar la protección del interés superior en las acciones que afecten a los niños individualmente, se utilicen al menos dos procedimientos a fin de que sean implementados en todas las acciones realizadas por parte de las autoridades estatales cuyas acciones o decisiones afecten el desarrollo y bienestar del niño o la niña.

Por un lado, está el mecanismo de evaluación del interés superior (*Ibid*), un proceso continuo que comienza con la identificación, y que continúa en las diferentes etapas del desplazamiento hasta que se logra una solución duradera. Dicha evaluación tomará en cuenta cuál opción es del interés superior del niño, fomentado la participación del niño o la niña de acuerdo con su edad y madurez y tomada por el oficial responsable.

Por otro lado, se necesita determinar el interés superior del niño (*ibid*). Se trata de un proceso detallado con garantías procedimentales específicas y documentales que se utiliza en niños refugiados no acompañados y separados

o niños desplazados internos. De esta forma, se busca que la persona encargada de tomar la decisión de lo que mejor le conviene al niño o a la niña, debe considerar y hacer un balance de todos los factores relevantes en el caso concreto, dando la importancia apropiada a los derechos y obligaciones establecidos por la Convención de Derechos de los Niños y los instrumentos de derecho internacional en materia de derechos humanos para que pueda optar por la opción que mejor proteja los derechos del niño.

En ese sentido, la ACNUR ha recomendado que para este procedimiento es necesario que participe más de una persona, particularmente, especialistas en infancia, sicólogos, trabajadores sociales, servicios comunitarios, quienes deberán elaborar un reporte y una evaluación del caso del niño o niña que se está observando. Con ello, se busca que las autoridades responsables puedan decidir, tomando en cuenta la variedad de derechos del niño. De ahí que es de vital importancia fomentar la participación del niño o la niña a fin de conocer sus opiniones respecto de su situación, siempre tomando en cuenta la edad y madurez de los mismos. Asimismo, se debe tomar en consideración las opiniones de miembros de la familia y otras personas cercanas al niño, los riesgos que puede sufrir el niño o la niña por su entorno familiar y social y finalmente, identificar las necesidades apremiantes para el desarrollo del niño o la niña que están claramente enunciadas en la Convención.

Bajo esa óptica, consideramos que el principio de protección del interés superior del niño auténticamente los coloca como sujetos plenos de derechos en tanto que las decisiones que se tomen por terceros deberán tomar en cuenta las afectaciones puede generar para el desarrollo de su vida. Ello implica un gran avance respecto de teorías enfocadas en la discusión de la capacidad o no del niño que le cuestiona, de manera implícita, el goce de derechos básicos como el derecho a una vida digna, a preservar su identidad, a continuar con su educación, a disfrutar del más alto nivel de salud, al descanso y el esparcimiento y a expresar sus ideas.

Si bien es cierto que la familia es el contexto en que los niños y niñas pueden lograr un mejor bienestar, rodeados de amor y seguridad, hay muchos casos, como el de los niños y niñas migrantes no acompañados que huyen de sus países por la situación de violencia generalizada en su entorno social y familiar. De ahí que más allá de defender la integridad de las familias, el principio del interés superior permite proteger a aquellos niños y niñas cuyas familias vulneran sus derechos y la posibilidad de construir una vida más sana en el plano emocional y físico.

Los Grupos en situación de vulnerabilidad

El concepto de vulnerabilidad se aplica de manera más o menos generalizada a aquellos sectores o grupos de una población que por su condición de edad, sexo, estado civil o cualquier otro elemento o combinación de elementos se encuentran en una condición de riesgo desventaja e indefensión con la mayor probabilidad de sufrir algún daño a su integridad física o moral.

De esta manera, los así denominados grupos en situación de vulnerabilidad, se ubican en una posición de desventaja para poder hacer efectivos sus derechos y libertades tanto en el plano formal como en el plano material. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2005, p. 5) define la vulnerabilidad como el “estado o circunstancia desfavorable, de desventaja o de carencia en que se encuentran personas pertenecientes a un grupo o categoría social determinada, respecto a sus posibilidades de satisfacción de sus necesidades específicas, el goce y el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales y el acceso a los órganos de procuración e impartición de justicia”.

Así, es posible incluir dentro de esta categoría a indígenas, personas con capacidades diferentes, personas con VIH-SIDA, personas adultas mayores, mujeres, personas privadas de su libertad, niños y niñas migrantes no acompañados. Igualmente, se considera que una situación de vulnerabilidad puede generar fuertes desajustes sociales como resultado de una acumulación

multicausal y estructural de desventajas para la subsistencia y el desarrollo integral (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006, p. 3).

Si bien en la Convención sobre los Derechos de los niños, se introduce el concepto del interés superior del niño bajo el cual se adopta una visión más garantista en la que el niño es destinatario de su derechos y responsabilidades adaptados a la etapa de su desarrollo (http://www.derechosinfancia.org.mx/Derechos/serie_1.htm). Mucha literatura sigue cuestionando esta visión en detrimento del desarrollo de sus derechos. Con ello, se refuerza la situación de vulnerabilidad por la falta de reconocimiento de sus derechos, generando mayores expresiones de discriminación hacia los niños.

De acuerdo con Neil MacCormick (2004, p. 61) la teoría voluntarista no justifica los derechos de los niños ya que sostiene que un derecho subjetivo necesariamente conlleva la facultad de exigirlo o renunciarlo, situación imposible de cumplir con los niños por razones obvias. La teoría del interés o de la necesidad, a favor de la que el autor se manifiesta, establece que ser titular de un derecho implica tener protegidos de cierta forma los intereses, mediante la imposición de restricciones normativas, jurídicas o morales sobre los actos de otras personas en relación con el objeto de tales intereses. Garzón, por su parte, explica que en el caso de los niños sus derechos no dependen de su deseo sino de su posibilidad real de ejercerlos, condición que se supera del todo con el mero transcurso del tiempo y al dejar de ser niños.

No obstante, en el caso de los niños y niñas migrantes no acompañados no podríamos decir lo mismo. Aunado a su condición de niños con derechos más o menos reconocidos, se les discrimina por su estatus migratorio con lo cual su situación social y jurídica se torna más complicada.

Recordemos que el migrante es un grupo altamente vulnerable en cuanto a la vigencia de sus derechos fundamentales. Lo es porque su inserción al país de llegada, su incursión social y laboral ocurre casi siempre en circunstancias desventajosas para ello, además de que, como afirma Mármora (1990, p.11) este grupo social padece la violación de un derecho humano “el derecho a

migrar". Se trata, afirma Manuel Ángel Castillo (2005, 191), de un grupo "doblemente vulnerable" en tanto víctimas de circunstancias de difícil control –miseria, escasez de oportunidades laborales, violencia- y en tanto desplazados a ámbitos que, por lo general, no poseen condiciones para un asentamiento adecuado sin aislamientos ni marginalidad.

La mayoría de los niños migrantes son presa fácil de abusos, discriminación, segregación, rechazo, maltrato, violencia y agresión física, sexual o moral además de ser el grupo poblacional que más expuesto e indefenso se encuentra frente a accidentes, enfermedades, explotación laboral, trata, tráfico, extracción y venta de órganos, reclutamiento en fuerzas armadas o del crimen organizado y muchas otras atrocidades. En cuanto a las niñas migrantes no acompañadas se encuentran particularmente expuestas a la violencia de género, sexual y doméstica (Comité de los Derechos del Niño, 2005, p. 5). Además, son las autoridades migratorias, policiacas, judiciales y administrativas, en múltiples ocasiones, las que por sus acciones u omisiones terminan dañando de manera irreparable a estos niños negándoles sus derechos y siendo negligentes ante su extrema condición vulnerable.

Niños y niñas en el mundo deciden migrar solos por múltiples causas: la existencia de conflictos armados, el hambre, la marginación, la violencia, los abusos en el seno familiar, la búsqueda de mejores oportunidades para su desarrollo, solo por mencionar algunas. Pero no todos los niños migrantes no acompañados decidieron migrar solos. Muchos otros, migraron con la esperanza de encontrarse con sus padres o lo hicieron con sus padres o tutores de quienes se separaron en el país de destino. Otros más, asumen responsabilidades de adultos, tales como proteger y cuidar de sus hermanos más pequeños y trabajar para proveerles de su subsistencia. Es tal el nivel crítico que deviene de la existencia de este fenómeno en muchas latitudes que incluso ha provocado que algunos organismos les clasifiquen, bajo ciertas circunstancias, como parte importante de amplias crisis humanitarias. Como afirma el Comité Internacional de la Cruz Roja (2004, p.3) "los niños y niñas que han perdido todo lo que les es conocido – casa, familia, amigos,

estabilidad-, constituyen un poderoso símbolo del dramático impacto de las crisis humanitarias en la vida de las personas”.

En Europa, por ejemplo, han optado por denominar a este grupo, en lugar de menores no acompañados, menores separados, puesto que define mejor el principal problema que están afrontando esos menores, es decir, se encuentran sin los cuidados y la protección de sus padres o de su tutor legal y, como consecuencia, sufren a nivel social, físico y psicológico los múltiples efectos de esa separación (ACNUR, 2004, p. 3).

En resumen, la concepción de los niños a través de la literatura presenta posturas muy diversas que se centran en discutir sobre la capacidad o no de ejercicio de los derechos de los niños sin centrarse en el reconocimiento jurídico de éstos como sujetos de derechos. Este vacío legal permite que los niños se desarrollen en un ambiente vulnerable y endeble en donde pueden ser discriminados por su condición migratoria y hasta separados de su ámbito familiar y social, sin que el Estado puede proteger el interés superior.

Derechos de los niños: legislación, mejores prácticas y recomendaciones a nivel internacional

La evolución en la codificación de los derechos humanos de los niños a nivel internacional ha sido lenta. El primer instrumento enunciativo de esos derechos fue la *Declaración de Ginebra*, promulgada por la Asociación Internacional de Protección a la Infancia y que fue aprobada por la Sociedad de Naciones en su quinta asamblea el 26 de diciembre de 1924 y que posteriormente fue revisada en 1946. La Declaración contiene siete principios básicos referidos a los niños: 1) deber de protección, 2) respeto a la integralidad de su familia, 3) deber de ser puesto en condiciones de desarrollo, 4) deber de asistirlo, 5) deber de socorrerlo en caso de calamidad, 6) disfrute de la seguridad social y 7) derecho a recibir una educación. No obstante, muchos de estos principios siguen refiriéndose a los niños a partir de esta visión tutelar en la que la familia tiene

que garantizar la satisfacción de los mismos, no se trata de una política pública en la que el Estado tenga la obligación de otorgar estos derechos.

Posteriormente, se aprueba la Declaración de los Derechos del Niño⁷, instrumento internacional no vinculatorio que enumera diez principios en donde apenas se reconocen que los niños son sujetos de derechos por si mismos: 1) disfrute de todos los derechos sin discriminación, 2) protección y consideración del interés superior del niño, 3) derecho a un nombre y una nacionalidad, 4) el derecho a la salud, alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos, 5) el derecho del niño física o mentalmente impedido a recibir atención especial, 6) el derecho a la vinculación afectiva y a no separarse de sus padres, 7) el derecho a la educación y al juego, 8) el derecho a la prioridad en protección y socorro, 9) el derecho a la protección contra el abandono, la crueldad y la explotación y 10) el derecho a la protección en contra de la discriminación.

En efecto, la *Convención sobre los Derechos del Niño*⁸ no se firmaría sino hasta el 20 de noviembre de 1989 y entraría en vigor el 2 de septiembre de 1990. La Convención consta de un preámbulo y 54 artículos en los que se incluyen un nutrido conjunto de derechos del niño y se crea un órgano de vigilancia – el Comité de los Derechos del Niño (en adelante Comité) - para el cumplimiento de estos postulados en los Estados Partes y para la presentación de informes periódicos.

Una posible clasificación de los derechos enmarcados en la Convención de acuerdo con Hierro (1991, p.230-232) puede establecerse a partir de tres bloques: derechos a la seguridad, la libertad y la igualdad. Los que tienen que

⁷ Proclamada por la Asamblea General en su resolución 1386 (XIV), de 20 de noviembre de 1959.

⁸ Los instrumentos internacionales en los que se inspira la Convención son la Carta de la Organización de las Naciones Unidas; la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 16 numeral 3); Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (artículo 24); Pacto Internacional sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales (artículo 10); Declaración sobre los Principios Sociales y Jurídicos relativos a la protección y el Bienestar de los niños, con particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guarda en los planos nacional e internacional (artículos 1-9, 10-12, 13-24); Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores o Reglas de Beijing artículo 2, 2.2, a) c); Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia o de Conflicto Armado.

ver con la seguridad son: el derecho a la vida (art.6); el derecho a la protección y el cuidado (arts. 3, 18 y 27); a la protección contra el tráfico de personas (art. 11); el derecho a una identidad, nombre y nacionalidad (arts. 7 y 8); el derecho a un ambiente familiar sano (arts. 5, 10, 20); a la adopción legal (art. 21); a la integridad física (art. 19) y a la intimidad (art. 16).

Por otro lado, los derechos relacionados con la igualdad son el derecho a la salud y la seguridad social (arts. 24 y 27); al desarrollo integral (art. 27); a la no discriminación (art. 32 y 38); a la educación (arts. 28 y 29); al descanso y el recreo (art. 31); al tratamiento especial para los menores con necesidades especiales (arts. 23 y 25) y el derecho de los niños abandonados a superar su condición (art. 39). Finalmente los derechos relacionados con la libertad se refieren a la libertad de expresión y de recibir y difundir información (arts. 1 y 17); los relativos a la libertad de pensamiento, conciencia y religión (art. 14); la libertad de asociación y reunión (art. 15); la de participar en los asuntos que les afectan (art. 12 y 31), además de otros referidos a la edad mínima para trabajar y el interés superior del niño.

De acuerdo con Hierro (2001, p. 188), la Convención aportó dos elementos sumamente novedosos. En primer lugar ya no se trata de un texto declarativo de derechos o principios generales como la Declaración de Ginebra o la Declaración del Niño de 1959 sino que se trata de un instrumento jurídico vinculante. En segundo lugar da un vuelco a la concepción tuitiva que concebía al niño más como objeto que como sujeto de derechos. Esta noción se sustituye por una concepción que afirma que el niño es sujeto de derechos en los ámbitos de la igualdad, la libertad y la seguridad. De ahí que el niño sea considerado como un ciudadano en desarrollo con derechos, no sólo pasivos, es decir que implican recibir acciones de los adultos, sino derechos activos donde participa activamente.

Adicionales a esta Convención se han firmado dos protocolos facultativos de gran importancia. Se trata del *Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados* y el *Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del*

Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía. Ambos instrumentos fueron aprobados por la Asamblea General de la ONU en la resolución A/RES/54/263 del 25 de mayo de 2000.

¿Están protegidos los derechos de los niños migrantes no acompañados?

Podría pensarse que las normas que protegen los derechos de los niños en donde se abandona la visión tutelar para en su lugar, otorgarles el reconocimiento de sujetos titulares de derechos tal y como se plasma en la Convención, serían suficientes para proteger a los niños. Sin embargo, el Estado no ha diseñado políticas públicas ni ha propuesto reformas legislativas en donde efectivamente se proteja el interés superior del niño. Prueba de ello es la situación en la que viven muchos niños y niñas migrantes no acompañados y la indefinición jurídica que enfrentan a pesar de lo dispuesto en diversos instrumentos internacionales.

La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familias

Tratándose del fenómeno migratorio, el principal instrumento de derecho internacional es la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares⁹ (en adelante Convención derechos migrantes). Este instrumento protege a los trabajadores migratorios y a sus familias, incluidos niños y niñas, a quienes les reconoce derechos relativos a la unidad familiar, el empleo, la salud, la educación, a unas condiciones de vida satisfactorias, dignas, equitativas y

⁹ Adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990 y ratificada por México el 14 de diciembre de 1998.

lícitas, así como a un conjunto de derechos asociados intrínsecamente con su condición de migrantes.

Sin embargo, a lo largo de la Convención derechos migrantes no se retoma el concepto de niño tal y como se define en la Convención de derechos de los niños. En efecto, la Convención derechos migrantes define en el artículo 4 que “el término "familiares" se refiere a las personas casadas con trabajadores migratorios o que mantengan con ellos una relación que, de conformidad con el derecho aplicable, produzca efectos equivalentes al matrimonio, así como a los hijos a su cargo y a otras personas a su cargo reconocidas como familiares por la legislación aplicable o por acuerdos bilaterales o multilaterales aplicables entre los Estados de que se trate”. Es decir, que a través de este instrumento, sólo se reconocen los derechos de los hijos de los migrantes, cuya condición es adquirida a través de los lazos familiares y no por si mismos.

Por ejemplo, el artículo 17 establece que cuando un trabajador migratorio es privado de su libertad las autoridades competentes del Estado prestarán atención a los problemas de manutención que se planteen con los hijos niñas y niños; el artículo 29 protege el derecho de los hijos de los trabajadores migratorios a tener un nombre, el registro de su nacimiento y una nacionalidad y el artículo 30 que garantiza el derecho de los hijos de los trabajadores migratorios al acceso a la educación en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado.

Bajo esa óptica, es posible afirmar que efectivamente, los hijos de los trabajadores migrantes tienen derechos lo cual no necesariamente puede aplicarse a la situación en la que son separados de sus padres dado que la imposibilidad de demostrar su vínculo familiar incidiría en su condición de hijo. Así, podemos concluir que en el caso de los niños migrantes no acompañados la Convención derechos migrantes no protege los derechos de los niños en si, no los reconoce como sujetos de derechos, ni retoma los principios de la Convención sobre la protección del interés superior del niño.

Por ello, considero que este vacío conceptual en un instrumento enfocado al tema migratorio genera una situación de desigualdad jurídica en los niños migrantes no acompañados frente a los hijos de migrantes. Ello, sin duda, conlleva al desconocimiento de derechos por el simple hecho de ser niños. En cambio, se espera que se configure un panorama de vulnerabilidad en donde el Estado no tome las medidas necesarias para proteger a este sector de la población como si el hecho de ser migrante restara fuerza a los derechos que se les reconoce a los niños.

La Observación General del Comité de los Derechos del Niño

La Observación General No. 6 responde a la identificación por el Comité de una serie de lagunas en lo que concierne a la protección de los niños y niñas y su exposición a una serie de violaciones, como la explotación y abusos sexuales, al reclutamiento en fuerzas armadas, al trabajo infantil, a la privación de la libertad, entre otros. Por lo general, no tienen acceso a la alimentación, al cobijo, a la vivienda, a los servicios sanitarios y a la educación. Tampoco pueden obtener documentos de identidad apropiados, no tienen acceso a registros, su edad no puede determinarse, ni pueden tampoco solicitar documentos, instar la localización de la familia, ni acceder a sistemas de tutela o asesoramiento jurídico (*Ibid.*, numeral 3). Todo ello, genera un ambiente para los niños de extrema vulnerabilidad debido a que no pueden ejercer de manera plena sus derechos y el Estados no prevé mecanismos para hacerlos exigibles. Por lo tanto, se convierten en un grupo altamente discriminado por su condición de niños y de migrantes.

Así, la Observación busca "poner de manifiesto la situación particularmente vulnerable de los niños y niñas no acompañados y separados de su familia, exponer la multiplicidad de problemas que experimentan los Estados y otros actores para conseguir que esos niñas y niños tengan acceso a sus derechos y puedan disfrutar de los mismos, así como proporcionar orientación sobre la protección, atención y trato adecuado de los referidos niñas y niños a la luz de todo el contexto jurídico que representa la Convención de los Derechos del

Niño, con particular referencia a los principios de no discriminación, el interés superior del niño y el derecho de éste a manifestar libremente sus opiniones” (*Ibid.*, numeral 1).

Se enuncian, además, una serie de principios, aceptados conjuntamente por el Comité Internacional de la Cruz Roja, el Comité Internacional de Rescate, la organización no gubernamental *Save the Children*, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Estos principios son el de no discriminación, el del respeto al interés superior del niño como consideración primordial en la búsqueda de soluciones a corto y a largo plazo, el derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo incluyendo la protección máxima posible contra la violencia y la explotación sexual o de otra índole, el derecho del niño a expresar libremente su opinión, el respeto al principio de no devolución resultante de los instrumentos internacionales de derechos humanos, del derecho humanitario y el relativo a los refugiados y la confidencialidad de la información recibida con referencia al menor no acompañado o separado (*Ibid.*, numeral 15).

Sin embargo, lo que llama la atención es que la Observación General considera al niño como sujeto de derechos, tomando en cuenta la particularidad de su situación que los convierte en un grupo vulnerable. Por ello, se define a “los niños no acompañados” (*Ibid.*, numeral 7), a “los niños separados” (*Ibid.*, numeral 8) y al “niño” (*Ibid.*, numeral 9) en consonancia con lo previsto por la definición que hace la Convención del niño y por el hecho de que son separados de ambos padres o de sus tutores legales o habituales y en su caso, de otros parientes.¹⁰

¹⁰ Vale la pena señalar que la Observación General no se aplica a los niños y niñas que no hayan cruzado una frontera internacional, aun cuando el Comité es consciente de los numerosos problemas análogos que plantean los niños y niñas no acompañados y separados de su familia en situación de desplazados internos.

En ese sentido, la Observación contribuye al reconocimiento de la integralidad e interdependencia de los derechos humanos de los niños¹¹, ya que independientemente de su situación migratoria y de sus vínculos familiares queda clara la obligación de todos los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) de respetar, proteger y promover (Abramovich y Curtis, 2002), p.31),¹², sin discriminación, sus derechos, y de manera especial, de los niños migrantes no acompañados.

De ahí, que se establezca de manera explícita la obligación del Estado de establecer todo tipo de políticas públicas y reformas de carácter legislativo y administrativo a fin de proteger el interés superior del niño. Por ejemplo, atender y proveer de alojamiento digno, servicios de salud física y psicológica y acceso pleno de los niños y niñas a la educación, garantizar el acceso a un nivel de vida adecuado, prevenir que sean víctimas de trata o reclutamiento militar y la protección de las consecuencias de la guerra y la violencia, a la rehabilitación y reinserción social, a la prevención de la privación de la libertad y a un acceso irrestricto al procedimiento para obtener el asilo, garantías jurídicas y derechos en la materia con independencia de la edad.

Destaca la propuesta de criterios específicos para un tema central: la reunificación familiar y el retorno. De acuerdo con este apartado, la localización de la familia para reunirla con el menor resulta un ingrediente esencial de la búsqueda de una solución duradera y debe gozar de prioridad, salvo cuando el acto de localización va contra el interés superior del menor o pone en peligro sus derechos fundamentales (*Ibid.*, numeral 82). En lo concerniente al retorno al país de origen, el Comité establece que éste deberá hacerse atendiendo el interés superior del menor, ponderando otras consideraciones de seguridad y teniendo presentes las opiniones y las necesidades específicas del menor

¹¹ Hay que recordar que en la Declaración y Programa de Acción de Viena de junio de 1993 los Estados participantes reafirmaron que: “todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso, párrafo 5.

¹² Abramovich, Víctor y Curtis, Christian, Los derechos sociales como derechos exigibles, (Ed. Trotta, España, 2002), p.31.

(*Ibid.*, numeral 84). En caso contrario, la residencia definitiva en el país de acogida se recomienda procurando facilitar su integración y el disfrute de sus derechos fundamentales.

Esta Observación General también abre la posibilidad de que un menor en estas condiciones pueda ser sujeto de un proceso de adopción internacional siempre que haya resultado infructuosa la localización y reunión de la familia y, por tanto, que el menor sea adoptable y que éste tenga una opinión y disposición favorables de acuerdo con su edad y madurez. Por supuesto, los funcionarios a cargo deben garantizar que el consentimiento sea libre y no esté de ninguna manera asociado a pago o contraprestación de ninguna naturaleza.

Otros instrumentos de derecho internacional

No obstante, y a pesar de que no tienen un carácter jurídico vinculante, existen muchos otros instrumentos recomendatorios y de buenas prácticas a nivel internacional sobre el caso específico de los niños migrantes no acompañados.

Uno de los documentos más avanzado y completo en la materia, del que podemos extraer importantes lecciones en México es la *Declaración de Buenas Prácticas del Programa de niñas y niños no acompañados en Europa (2004)* producto del esfuerzo de la Unión Europea, ACNUR y *Save the Children*. El objetivo de este programa consiste en la defensa y aplicación de los derechos y el interés superior de niñas y niños no acompañados que hayan llegado a Europa o procedentes de Europa, a través de a definición de políticas comunes y del cumplimiento de buenas prácticas a nivel nacional y europeo.

A pesar de no ser un tratado internacional jurídicamente vinculante, algunos países se han adherido a la misma con el propósito de instrumentar políticas concordantes con sus disposiciones y armonizar su legislación interna con respecto a este documento de vanguardia. De entrada, el programa es financiado por 5 países europeos que han venido incorporando algunos de sus contenidos a su legislación interna. Es el caso de Noruega, Suecia, Dinamarca, Reino Unido e Italia.

Algunos de los principios fundamentales a los que hace referencia la Declaración tienen que ver con 1) La protección del interés superior del niño, 2) El derecho a la no discriminación, es decir, el derecho que tienen a recibir el mismo tratamiento y a disfrutar de los mismos derechos que los niños y niñas nacionales o residentes en el territorio; además que deberán ser tratados como niños y que cualquier consideración relativa a su condición de inmigrante deberá ser secundaria, 3) a la participación, a que sus opiniones y deseos sean tomados en cuenta, 4) al respeto a la identidad cultural, a que mantengan su lengua materna y los vínculos con su cultura y su religión, 5) a la Interpretación en su idioma, 6) a la Confidencialidad de la información sobre los niños y niñas, 7) a la información sobre sus derechos y servicios que se encuentren a su alcance, 8) el imperativo de cooperación entre organizaciones públicas y privadas y 9) la necesidad de formación de personal especializado.

Entre las *Buenas Prácticas* que vale la pena destacar, se mencionan: 1) Acceso al territorio.- A los niños y niñas no acompañados no podrá negárseles la entrada ni podrán ser devueltos en el punto de entrada, tampoco podrán ser detenidos por su carácter migratorio; 2) Niñas y niños víctimas de trata.- El trato que se les da a los niños y niñas víctimas de la trata de niñas y niños se debe regir por los principios de protección y rehabilitación de niñas y niños que, a su vez, deberán prevalecer sobre otras consideraciones, 3) Prohibición de la expulsión.- Los niños migrantes no acompañados no deben ser expulsados del país sin que se haya realizado una evaluación completa de la situación del país de origen, de su situación familiar y de su derecho a presentar una petición asilo o solicitud de residencia, 4) Identificación.- Las autoridades deberán instaurar procedimientos para su identificación y traslado a las dependencias de bienestar infantil, 5) Localización de la familia y establecimiento de contactos regulares con el país de origen, 6) Nombramiento inmediato de un tutor o asesor, 7) Registro y documentación para la protección de los intereses del menor, 8) Determinación de la edad, 9) Protección contra la detención, 10) Derecho a la participación, 11) Cuidados provisionales en materia de salud, educación y formación, 12) Asilo.-Las autoridades no podrán negar a los niños y niñas no acompañados, independientemente de su edad, el acceso al

procedimiento de asilo, 13) Permanencia en el país de acogida.- En caso de que esta permanencia responda al interés superior del menor, 14) Reagrupación familiar.- El Estado deberá facilitar de forma proactiva la reagrupación familiar del menor en el país en que mejor se vea realizado el interés superior del menor, 15) Integración del menor al país que lo recibe, 16) Regreso al país de origen.- Donde un menor no acompañado solo podrá ser devuelto de forma voluntaria, habiéndose realizado una evaluación meticulosa de la seguridad que existe para el mismo tomando en consideración los riesgos de persecución, de violencia, de abusos y explotación, con información suficiente sobre la capacidad de familia o tutores que lo recibirán para proporcionarle un trato adecuado así como para garantizarle condiciones de acceso a la alimentación, vivienda, servicios sanitarios, educación, formación profesional y empleo, con la seguridad de que el menor, durante su regreso, deberá ir debidamente acompañado, y con los mecanismos idóneos para evaluar y dar seguimiento a la situación y el bienestar del menor, después de su regreso, por parte de las autoridades u organismos competentes.

Por su parte, ACNUR y el Comité Internacional de la Cruz Roja (2004, p.11) han diseñado unas *Directrices Generales sobre niñas y niños no acompañados y separados* cuyo objetivo es proveer de un marco de acción a las organizaciones nacionales, internacionales y no gubernamentales al igual que a los gobiernos para que cumplan sus obligaciones teniendo presentes estos aspectos de los derechos de los niños y el derecho internacional humanitario. Refrendando los principios básicos ya enumerados en la Observación General No.6, las directrices establecen la prioridad de preservar seis derechos frente a este grupo poblacional, es decir: 1) El derecho a tener un nombre, identidad legal y registro de nacimiento, 2) El derecho a la protección física y legal; 3) El derecho a no ser separado de sus padres, 4) El derecho a las provisiones para su subsistencia básica, 5) El derecho al cuidado y la asistencia apropiada a su edad y necesidades de desarrollo y 6) El derecho a participar en las decisiones acerca de su futuro.

En el fondo, a partir de estos lineamientos, la ACNUR está recomendando a los Estados establecer Sistemas integrales de protección a la niñez con

procedimientos específicos para los niños y niñas migrantes no acompañados. Estos sistemas debieran contemplar medidas para identificar niños no acompañados y separados, mecanismos de registro y comunicación con los niños, la posibilidad de nombrar un guardián por cada niño, la provisión de cuidado y monitoreo temporal en alimentación, salud y educación, el rastreo y verificación de lazos familiares y, más importante aún, el establecimiento de soluciones duraderas.

Parte muy importante de estos lineamientos tienen que ver con colocar el interés superior del niño incluso por encima de otros principios como el de reunificación familiar. La reunificación familiar, establece, debe ser generalmente reconocida como componente del interés superior del niño. Sin embargo, advierte, antes de la reunificación, debe efectuarse un análisis para determinar si acaso ésta terminaría exponiendo al niño a negligencia o abuso.

En ese sentido, “si existe evidencia razonable para creer que la reunificación expone al niño a un riesgo”, los representantes de organismos como ACNUR deberán recomendar a la autoridad rechazar esta vía. De ahí que los lineamientos prevean que cualquier duda sobre la legalidad de la relación del niño con su familia, tutores o acompañantes adultos abra la posibilidad de que se evite la reunificación. Lo mismo cuando existe evidencia suficiente para creer que existen impedimentos importantes para el desarrollo el niño así como cuando presenta un cuadro psicológico y físico anómalo. De esta manera se da cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 9 de la Convención de los Derechos del Niño que estipula que “el niño no podrá ser separado de su familia o sus padres en contra de su voluntad, excepto cuando la separación resulta necesaria para proteger el interés superior del niño”.

Sin embargo, los lineamientos estipulan que separar al niño de sus padres o parientes sin ninguna justificación es una de las más graves violaciones contra sus derechos. Por tanto, el proceso para considerar su separación debe ser iniciada solo cuando existe evidencia razonable de actos u omisiones de los padres que exponen a los niños a un riesgo o abuso determinado. De ahí que la separación se considere un último recurso y, en todo caso, una medida que

no obstaculizará, de ninguna forma, la comunicación entre el niño y sus padres, lo cual es un derecho fundamental.

Los lineamientos también establecen procedimientos para determinar, en el caso de padres separados, con quien de ellos debe dejarse a los niños, para implementar medidas de protección de emergencia frente a casos de trata o abuso severo, para verificar la información relacionada con el niño, su origen, su familia, el contexto social en el que vive y, más importante aún, para interpretar lo que el niño expresa y desea.

Así, se establece que cuando el niño quiere genuinamente volver a su país, la repatriación voluntaria debe proceder a menos que se cuente con información razonable tendiente a señalar que la misma podría causarle un daño. Al mismo tiempo, la permanencia del niño en el país de destino es también una decisión que tomada por él mismo puede, con el concurso de las autoridades relevantes y especialmente las de ACNUR, atender su interés superior mediante la figura del asilo o de la internación legal. De ahí que resulte fundamental escuchar y atender lo que el niño manifiesta.

Finalmente, se establecen una serie de lineamientos para llevar un registro documental de toda la información recolectada, las entrevistas con los niños y, en general, los expedientes de todas las BID implementadas. De esta manera, se asegura, se pueden establecer mejores prácticas al respecto que atiendan las omisiones que pudieran irse presentando a nivel administrativo en lo que hace a la atención de los niños conforme a estos lineamientos. Esta información, por supuesto, debe ser compartida entre autoridades y organizaciones no gubernamentales de los países involucrados con el propósito adicional de dar seguimiento y proveer de garantías adicionales de seguridad a las niñas y niños migrantes no acompañados en su proceso de internación o repatriación. Además, este registro estadístico permitirá realizar un diagnóstico mejor para la comprensión cabal del problema.

Sin embargo, el problema de las niñas y niños migrantes no acompañados así como, en general, el de la migración, está lejos de resolverse mediante medidas nacionales que, por definición, tienen un alcance limitado. Aún menos

el proceso de retorno de estos niños que es un tema prácticamente ausente en las políticas nacionales y, en muchas ocasiones, carente de una legislación específica en el entramado legal internacional que protege genéricamente los derechos de la niñez.

En consecuencia, la Conferencia Regional sobre Migración, también conocida como “Proceso Puebla” y que integra en un foro de diálogo e intercambio de información a Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, trabaja actualmente en un Borrador de *Lineamientos regionales para la protección en casos de repatriación de niños, niñas y adolescentes no acompañados*, que aún espera su aprobación, y aprobó en abril de 2007 los *Lineamientos regionales para la protección especial en casos de retorno de niños y niñas y adolescentes víctimas de trata de personas* que reitera el compromiso y la voluntad de estos Estados de atender a este grupo de niños migrantes no acompañados.

De acuerdo con estos Lineamientos para el retorno de niñas y niños víctimas de trata de personas existen reglas generales para el reconocimiento de estos menores, para su pronta atención humanitaria, para hacer la denuncia ante las autoridades respectivas, efectuar el contacto con la autoridad consular, para decidir repatriar o no repatriar a la víctima y las medidas procesales conducentes a evitar la impunidad así como la cooperación que en materia penal debe implementarse entre el país receptor y el emisor.

Por su parte, el Borrador de *Lineamientos regionales* establece que mientras se decide si está en el interés superior del niño su repatriación, se le debe prestar protección especial a fin de cubrir los siguientes rubros: a) Alojamiento seguro, adecuado y especializado; 2) Alimentación balanceada y adecuada a la etapa cronológica de las niñas y niños; 3) Acceso inmediato y apropiado a la asistencia médica, psicológica y terapéutica; 4) Garantías de que su información personal solo podrá ser compartida con los padres o tutores legales a través de la institución responsable de atención a la niñez y 5) Respeto al derecho que tienen a expresar su opinión, a que ésta sea tomada

en cuenta y sean debidamente informados sobre los procedimientos legales, con un lenguaje comprensible y, si fuese necesario, con intérpretes.

Además, instaure mecanismos de comunicación entre autoridades consulares, las instituciones de protección de la niñez en los Estados, los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales, aborda el tema de la decisión de repatriar a niños, niñas y adolescentes en consonancia con los *Lineamientos de ACNUR* y aborda los aspectos logísticos de la repatriación a fin de asegurarse, en cada caso, que se atiende con esta decisión al interés superior del niño y que se protegen los principios de no discriminación, participación, respeto a la identidad cultural del niño, confidencialidad de su información personal, debido proceso, protección especial contra el abuso, la violencia y la explotación, prioridad del principio de unidad familiar y apego irrestricto al principio de no devolución que consiste en la no repatriación en caso de riesgo por una amenaza contra la vida, la libertad o la seguridad del menor.

Una vez aprobados estos lineamientos regionales existirá la obligación de parte de los Estados miembros de prevenir la violación de derechos de niñas, niños y adolescentes como resultado de la migración no acompañada atendiendo el fondo de la problemática mediante campañas sobre derechos y la generación de una articulación interinstitucional y comunitaria en los lugares de origen de los menores para crear un entorno protector y de desarrollo integral de oportunidades. Además, estarán obligados a diseñar estrategias de cooperación en materia de formación de profesionales para protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes y unificar, en lo posible, procedimientos de detección en el lugar de tránsito o destino, identificación y verificación del menor, designación de un tutor, así como traslado al lugar de origen dentro de lo establecido en los respectivos acuerdos bilaterales para la repatriación digna, ordenada, ágil y segura en un medio de transporte idóneo.

México ha suscrito acuerdos con Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua para regular el mecanismo con el cual los menores de edad son repatriados a sus respectivos países. No obstante, en estos acuerdos se

privilegiaron aspectos logísticos sobre medidas que efectivamente protegen los derechos humanos de los niños y que ubican a estos acuerdos muy lejos de las tendencias actuales que en materia internacional se han generado sobre buenas prácticas y recomendaciones para atender el interés superior del niño, el derecho del niño a que se tomen en cuenta sus opiniones y todo lo relativo a una reunificación familiar efectiva y a abrir alternativas como el asilo o la residencia en el país de acogida.

Este tipo de acuerdos han de revisarse toda vez que, según cálculos de la Organización No Gubernamental Red por los Derechos de la Infancia, en México siete de cada 10 niños migrantes que son detenidos en alguna estación migratoria y repatriados viajan solos (*Viajan solos siete de cada 10 niños migrantes repatriados: ONG, Notimex, 18 de diciembre, 2008*).

Este catálogo de derechos e instrumentos jurídicos, enunciativos y recomendarios hacen posible sustentar que existe una carencia importante de herramientas del derecho internacional para hacer frente a nuevas realidades y fenómenos en materia de derechos de los niños. Es claro que la comunidad internacional necesita reflexionar sobre la insuficiencia de este bagaje y sobre la urgente necesidad de contar con un Tratado multilateral, jurídicamente vinculante, que aborde directamente esta materia y establezca obligaciones concretas para los Estados nacionales amén de las múltiples reformas que cada Estado y específicamente el Estado Mexicano está obligado a efectuar para contar con procedimientos que se ajusten a lo dispuesto por los distintos instrumentos internacionales ya vigentes.

La frontera sur: realidades de los niños y niñas migrantes no acompañados en la frontera sur.

El fenómeno migratorio se ha ido extendiendo a un mayor número de países, adquiriendo a la vez, una mayor complejidad. De acuerdo con datos de Naciones Unidas, en el mundo había cerca de 175 millones de personas

viviendo fuera de su país de nacimiento, es decir, que 1 de cada 35 personas era migrante internacional. Los datos más recientes revelan que en el quinquenio 2000-2005, los migrantes incrementaron en cerca de 16 millones. (United Nations, 2006).

A nivel regional, América Latina se ha convertido en una zona muy dinámica en lo que respecta al fenómeno migratorio. Datos de la CEPAL describen las particularidades de dichos flujos, en donde podemos constatar que Ecuador se ha posicionado como el más grande proveedor de inmigración ilegal en la Unión Europea, en Sudamérica la crisis económica y política así como la situación de inseguridad provocada por la guerrilla y el narcotráfico han propiciado el desplazamiento de personas provenientes de Argentina y Colombia; mientras que Venezuela vive el éxodo de cuadros profesionales y técnicos (Petit, 2003, pp. 11 -12).

Los flujos migratorios que se dan en el norte del Continente Americano, en la demarcación entre México y Estados Unidos son los que más atención han recibido desde principios de los noventa y donde ha habido una documentación más o menos continua de los peligros enfrentados ahí (Ruíz, 2008, p.1). No obstante, esto es una pequeña parte de la realidad migratoria que ignora lo que sucede en la frontera sur en donde son las constantes violaciones de derechos humanos las que dan cuenta de lo que pasa, no así las estadísticas oficiales o la literatura.

En esa lógica, la emigración centroamericana y caribeña a los Estados Unidos y a México surge como uno de los flujos migratorios más complejos e intensos que presenta la región. Por un lado, la situación geográfica y socioeconómica de nuestro país lo convierte en un lugar de origen, de tránsito y de expulsión de miles de personas que buscan el sueño americano en busca de mejores oportunidades para ellos mismos y sus familias. Por otro lado, la expansión del crimen organizado ha modificado los flujos migratorios que tradicionalmente se daban entre ambas regiones, haciendo visible a nuevos actores, como los niños y las niñas migrantes no acompañados, quienes han sufrido las consecuencias de estos intercambios.

Rasgos de la frontera Sur y de los niños migrantes

La Frontera Sur de México está compuesta por 1138 kilómetros que corresponden a territorio compartido de los estados de Campeche, Chiapas, Tabasco y Quintana Roo, de los cuales 962 colindan con Guatemala y 176 con Belice. Debido a las múltiples realidades geográficas, socio-culturales, económicas y políticas en dicha zona, no es posible establecer un perfil migratorio heterogéneo, aunque es posible afirmar que los puertos y asentamientos permanentes, como lo son Ciudad Hidalgo (Chiapas) y Tecún Umán (San Marcos, Guatemala), contrastan fuertemente con aquellas áreas despobladas, cubiertas de flora natural e incluso sin delimitaciones internacionales claras y fijas (*Ibid.*, p. 4).

Sin duda, un primer momento de la realidad migratoria del país con la región tiene una explicación histórica. A inicios de los años ochenta, Guatemala sufrió las consecuencias de una guerra civil que generó el desplazamiento de guatemaltecos, a causa de la violencia política y social del gobierno y de los grupos guerrilleros, que se refugiaron en nuestro país buscando protección para sus vidas y las de sus familias (Kauffer, 2003, p.126).

No obstante, el fenómeno migratorio entre ambas regiones se intensificó con el auge agrícola que transformó dicha zona en un polo de atracción laboral, en el cultivo de productos como el café, el cultivo de la soya, el plátano, la caña de azúcar y el mango (Ruíz, *op. cit.*, p. 5). Asimismo, el tren carguero, construido en 1908 para conectar las fértiles zonas agrícolas de Chiapas y Guatemala con los mercados del interior de la república mexicana, impulsó otro tipo de movilidad internacional. El ferrocarril introdujo un medio para desplazarse al interior del país y a los Estados Unidos, siendo el principal medio que usa la mayoría de los migrantes centroamericanos indocumentados con miras de ir al interior de México o Estados Unidos (*Ibid*, p. 6).

De acuerdo con la investigadora del Colegio de la Frontera Sur, Martha Rojas, los desastres ocasionados por el huracán Stan en Centroamérica y en Tapachula afectaron la infraestructura del ferrocarril “Chiapas Mayab” de la Costa, medio de transporte utilizado por los migrantes para viajar de Tapachula

a Arriaga, Ixtepec pasar Oaxaca y llegar a Veracruz para continuar el viaje hacia Estados Unidos. Señala, además, que las afectaciones al ferrocarril en el tramo de Tapachula a Arriaga ha incidido en la migración centroamericana, ya por un lado, los migrantes tienen que caminar hasta Arriaga para tomarel tren y por otro, los flujos migratorios se han desviado hacia Palenque y Tenozique, en Tabasco en donde se presenta un alto índice de secuestros, asaltos y violaciones por parte de organizaciones criminales como el Grupo de los Zetas.¹³

Sin embargo, a pesar de los crecientes riesgos para la seguridad de migrantes y del dinamismo económico natural de la frontera sur, la atención a dicho fenómeno pasó desapercibido, por mucho tiempo, en nuestro país, hasta que dos acontecimientos internacionales marcaron la agenda mundial. Por un lado, los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 generaron reacciones adversas hacia los extranjeros, al tiempo que los gobiernos reflexionaban en torno a la necesidad de incrementar la seguridad en las fronteras de los países receptores de migrantes. Así, el deseo de movilidad de las personas para buscar otras opciones y la existencia de políticas migratorias restrictivas, provocó espacios para la ilegalidad como el surgimiento de la industria de los “coyotes” o “polleros” que introducen a los migrantes de manera clandestina (Petit, *op. cit.*, p. 11).

Por otro lado, el creciente flujo migratorio en esta zona empezó a dibujar un “escenario de crisis para la familia que la vive, porque el traslado de todo el grupo familiar en búsqueda de nuevas perspectivas trae aparejada la instalación en un nuevo medio hostil en donde algunos miembros como las mujeres y los niños viven una situación de alta vulnerabilidad, que afecta el respeto de sus derechos humanos.” (*Ibid*)

¹³ Entrevista realizada con la Investigadora Martha Rojas en el Colegio de la Frontera Sur, Tapachula, Chiapas, el viernes 23 de enero de 2009. Ver también, Eduardo González Velásquez, “Tregar a “la bestia”: una victoria pírrica”, La Jornada Jalisco, viernes 23 de enero de 2009.

De hecho, uno de los efectos más visibles fue el incremento y diversificación de los flujos migratorios en la frontera sur, siendo los más importantes: 1) residentes fronterizos locales que cruzan la frontera para cumplir con relaciones familiares, económicas o laborales, 2) trabajadores temporales agrícolas de sectores como el cultivo de la caña, el plátano, el café o la papaya, 3) trabajadoras domésticas, el 80% de ellas, menores de edad; y 4) trabajadores del sector servicios (construcción, turismo, comercio, sector restaurantero) (Sin Fronteras, 2005, p. 7). Podemos afirmar, entonces, que en la frontera sur, los flujos migratorios centroamericanos son persistentes y diversos en función de las actividades locales en que incursionan los migrantes internacionales que se desplazan en ese espacio regional, en la condiciones en que dichas incursiones ocurren; en la diversidad de agentes que intervienen en el traslado, en la estadía, etc. (Casillas, 2006, p. 30)

Niños y niñas migrantes no acompañados: un grupo en situación de vulnerabilidad

De acuerdo con el Colegio de Michoacán, aproximadamente 40% de los migrantes detenidos en estaciones migratorias mexicanas son jóvenes de aproximadamente entre 14 y 17 años, gran parte de ellos no acompañados (Gustavo López Castro, 2002, p.11).

Datos de la Delegación Regional en Chiapas del Instituto Nacional de Migración, muestran que se aseguraron más de 2, 468 menores durante el 2008. La siguiente tabla identifica las principales nacionalidades de los menores repatriados:

Tabla 1.
Menores Asegurados 2008: Principales nacionalidades

Nacionalidad	Hombres	Mujeres	Total
Guatemala	1125	505	1630
Honduras	281	110	391
El Salvador	163	86	249
Nicaragua	11	7	18
Cuba	61	60	121
Ecuador	15	2	17
Estados Unidos	8	9	17

Eritrea	5	1	6
Somalia	3	1	4
TOTAL	1672	781	2453

Fuente: Elaboración propia con datos de la delegación regional de Chiapas, Instituto Nacional de Migración

Como se puede observar en la tabla 1, los menores provenientes de Guatemala son por mucho los que más cruzan por el territorio mexicano. Le sigue en orden de importancia los hondureños, los salvadoreños y en menor proporción los cubanos. Por otro lado, la identificación de los menores por sexo nos permite afirmar que son los hombres los que deciden migrar más que las mujeres, salvo en el caso de Cuba en donde la relación entre hombres y mujeres es casi simétrica.

En efecto, muchos estudios coinciden que la gran mayoría de los niños y niñas migrantes no acompañados provienen de Guatemala, especialmente de Huehuetenango, San Marcos, Quetzaltenango, Guatemala (Ciudad Capital), Totonicapan, Escuintla y Retalhuleu. Después se ubican Honduras, El Salvador, Ecuador y otros (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2008, p. 11) y los encontramos trabajando en diferentes actividades del comercio informal y en diversos servicios, en particular, como vendedores de dulces, boleros, limpiadores de cristales, cuidadores de coches, cargadores (Casillas, op.cit., p. 37), otros son obligados a ejercer la prostitución forzada y a participar en actividades relacionadas con el crimen organizado en distintas de sus manifestaciones.

Sin embargo, la tabla no nos dice nada sobre la situación de estos menores, es decir, si viajaban solos o si sus familias estaban igualmente aseguradas en la Estación migratoria. Vale la pena recordar que una de las recomendaciones hechas por el Comité de Derechos del Niño a propósito del tercer informe periódico presentado por México está enfocada en “intensificar esfuerzos por elaborar un sistema que facilite la reunión general de datos sobre todos los niños menores de 18 años, desglosados por sexo y grupos de niños que necesitan protección especial” (Observaciones al tercer informe periódico de México, 2006, numeral 13, p.4). Si no son visibles en las estadísticas difícilmente se podrá determinar si procede o no la repatriación o si se les

otorga o no la calidad de refugiado o se le concede un permiso para permanecer por más tiempo en el territorio mexicano.

Tabla 2.
Menores albergados al 30 de diciembre de 2008.

Motivo de ingreso	Niños	Niñas	Total	%
Exposición voluntaria	1	0	1	2.17
Violencia familiar	4	0	4	8.70
Maltrato sexual	1	1	2	4.35
Abandono	12	16	28	60.87
Extravío	1	0	1	2.17
Madre privada de la libertad	2	0	2	4.35
Orfandad total	1	1	2	4.35
Ambiente nocivo	0	1	1	2.17
Protección temporal por controversia familiar	1	0	1	2.17
Protección temporal por otra causa	2	1	2	6.52
Posible incapacidad mental de la madre	1	0	1	2.17
Total	26	20	46	100
Porcentaje	56.52%	43.48%	100%	

Fuente: Sistema DIF Estatal Chiapas, diciembre 2008.

Los riesgos que sufren los niños y niñas migrantes son diversos ya que al viajar solos tienen mayores probabilidades de exponerse al consumo de drogas, a sufrir maltrato o violación, a caer en las redes del comercio y, en el caso particular de las niñas, a ser víctimas de explotación sexual y prostitución forzada a mano de grupos organizados de tráfico de personas. Por ello, se requiere, cada vez con mayor urgencia, de políticas y procedimientos claros que garanticen la protección y el respeto a sus derechos humanos así como prevengan el riesgo de que sean captados por delincuentes o agresores. Además, estos menores tienen mayores dificultades de acceso a servicios médicos, educativos y recreativos toda vez que su prioridad es la supervivencia y no el bienestar.

Violaciones a los derechos humanos

A lo largo de la región aledaña a la frontera sur, niños y niñas se emplean en fincas de recolección agrícola, como empleadas domésticas, vendedores ambulantes y lustradores de calzados en los centros urbanos. Otros son

obligados a ejercer la prostitución forzada y a participar en actividades relacionadas con el crimen organizado en distintas de sus manifestaciones.

La denuncia de estas violaciones, sin embargo, dista mucho de ser generalizada. Durante el 2007 y el 2008, la Quinta Visitaduría General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos recibió 615 quejas sobre presuntas violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes. De estas, 67 atienden violaciones de derechos humanos de niños y 41 de niñas y en la mayoría de éstas, se señala al Instituto Nacional de Migración como primer agente violador de los derechos humanos de los niños y niñas migrantes no acompañados. En segundo sitio se ubica a la Secretaría de Relaciones Exteriores por la falta de asistencia consular y, en tercer lugar, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública. Otras autoridades señaladas en menor medida son las Secretarías de Seguridad Pública de los Estados, la Secretaría de Marina, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, gobiernos y policía municipal, la Secretaría de la Defensa Nacional, entre otras dependencias públicas.

El aspecto común de estas quejas es que a los niños no se les separa de los adultos durante el aseguramiento, es frecuente que no se les provea de atención médica aún cuando es evidente que la necesitan y se denuncian violaciones al debido proceso, ejercicio indebido de funciones de las autoridades migratorias y graves faltas a la integridad física y psicológica de los menores asegurados.

Baste para ilustrar esto algunos ejemplos que provienen de las principales recomendaciones emitidas por la visitaduría. Por ejemplo, el caso de la pepena en el Basurero Municipal de Tapachula (Recomendación 25/2007) provocó una de las más severas recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre temas relativos a los derechos de los niños. Cientos de niños y adultos extranjeros indocumentados ingresaban al tiradero municipal de basura de Tapachula con el objeto de recolectar objetos que pudieran revender. Su situación provocó innumerables reportajes periodísticos que mostraban la situación de alto riesgo para la salud que representaba para ellos esta

actividad. Además, el Basurero fungía como centro de contacto entre niños de origen guatemalteco que trabajaban vendiendo chicles, dulces y cigarrillos, como boleros, limpia parabrisas e incluso como mendigos expuestos a una explotación laboral y sexual que pasaba inadvertida por las autoridades del estado de Chiapas.

Posteriormente se emitió una recomendación (Recomendación 65/2007) sobre el caso de dos niños migrantes no acompañados de 14 y 17 años a quienes al practicarles el examen médico, el doctor y la enfermera adscritos a la Estación migratoria de Saltillo, obligaron a introducirse un hisopo de aproximadamente 20 centímetros de largo por el recto, bajo la amenaza de que en caso de no hacerlo, se les aseguraría por tres meses. Una de las más recientes recomendaciones fue la relativa a la detención ilegal o secuestro del padre José Alejandro Solalinde Guerra de la Pastoral de la Movilidad Humana de la Diócesis de Tehuantepec. Al ser detenido con otros migrantes y menores de edad provenientes de Guatemala, la policía municipal los mantuvo encerrados, sin separarlos por edades, en una celda en condiciones sumamente insalubres y antihigiénicas. A los agraviados nunca se les informó sobre su situación jurídica y algunos de ellos se quejaron de violencia y malos tratos durante su encarcelamiento.

Sin embargo, muchos de los esfuerzos para denunciar los abusos cometidos en contra de los migrantes, particularmente en contra de los niños y niñas no acompañados han sido posibles gracias a la labor de la sociedad civil organizada. Es el caso de la red de albergues que se ubican en determinadas ciudades en la frontera sur, tanto del lado centroamericano como del lado mexicano. Sólo basta citar ver el trabajo que realiza la Casa del Migrante¹⁴ que recibe a migrantes que van hacia Estados Unidos y en donde, además de recibir comida, compañía y refugio, son advertidos de las amenazas y riesgos que pueden sufrir al ingresar al territorio mexicano. O el Albergue “Jesús el Buen Pastor” donde se reciben a los más pobres y mutilados por el tren o por

¹⁴ Entrevista realizada el sábado 24 de enero de 2009 con el director de la Casa del Migrante, Padre Ademar Barilli, Tecún Umán, Guatemala.

ser víctimas de trata, prostitución forzada e incluso se pueden encontrar personas de la tercera edad que han sido abandonadas, enfermas o desahuciadas.¹⁵

Igualmente, una vez que han cruzado la frontera, los migrantes, incluidos los niños y niñas no acompañados, pueden acudir al Albergue Belén que tiene capacidad para 45 migrantes y está dividida en una sección para hombres, otra para mujeres y una que recién ha sido abierta para atender a mujeres que han sido víctimas de trata. El problema; sin embargo, es que resulta muy difícil identificar a las mujeres que han sufrido este tipo de abusos por el trauma emocional, psicológico y por el miedo a ser regresadas a sus lugares de origen.¹⁶

No obstante, una opción para los niños y niñas migrantes no acompañados tanto extranjeros como nacionales se encuentra en la ciudad de Tapachula es el Albergue Misión México manejada por una pareja de australianos que atienden a cerca de 50 niños, otorgándoles un lugar para vivir, para comer y particularmente impulsar la educación de los niños según las distintas edades; todo ello en un ambiente familiar y de completo respeto. En este albergue no se involucran tanto en investigar los casos de trata o de secuestro a menos de que sea evidente.¹⁷

Si bien el dinamismo, complejidad y porosidad de la frontera sur pone de manifiesto una serie de riesgos para los migrantes, igual podemos mencionar ejemplos de cómo la organización de la sociedad civil puede acogerlos y ayudarlos.

¹⁵ Entrevista realizada el jueves 22 de enero de 2009 con migrantes y con la directora del Albergue “Jesús el buen pastor”, Olga Sánchez Martínez, Premio Nacional de Derechos Humanos 2005, Tapachula Chiapas..

¹⁶ Entrevista con el Padre Flor María Rigoni, encargado del Albergue Belén, Tapachula Chiapas, jueves 22 de enero de 2009

¹⁷ Entrevista con el Sr. Alan Skuse Albergue Misión México dando amor, vida y esperanza, A.C ,el viernes 23 de enero de 2009, Tapachula Chiapas.

La Repatriación de menores migrantes no acompañados

La repatriación se refiere al procedimiento por el cual un extranjero es removido o expulsado de un país a fin de que vuelva al propio. Idealmente estos procesos deberían incluir una decisión de una autoridad competente con respecto a la nacionalidad del individuo y sobre su derecho o no obtener un estatus de refugiado o legal en el país en que se encuentra. La repatriación incluye la expulsión en o cerca de la frontera, o en el puerto de entrada. Algunos de estos procedimientos pueden incluir, de acuerdo con cada política migratoria de ámbito nacional, una prohibición temporal o permanente para ingresar de nuevo al país.

A falta de mejores instrumentos y amén del sesgo evidente que resulta de este ejercicio, una de las formas más confiables de medir la presencia de menores extranjeros en nuestro país tiene que ver con las cifras de repatriación, un evento traumático para la gran mayoría de ellos. De acuerdo con datos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de enero a diciembre de 2007 se repatriaron 5983 menores de edad de origen centroamericano.

La Delegación Regional del Estado de Chiapas del Instituto Nacional de Migración muestra que para el 2008, los menores repatriados que viajan solos representan cerca del 66% mientras que los menores repatriados acompañados representan el 34%, la gran mayoría de ellos son originarios de: Guatemala, Honduras y El Salvador.

Lo más preocupante es que “las repatriaciones de menores de 16 años se hacen en procesos irregulares y en 39% de los casos no se les informa de su derecho al apoyo consular y 3 de cada 10 casos presentan violaciones a sus derechos humanos”.(Notimex, jueves 18 de diciembre de 2008). Además. El número de menores de 16 años que han sido repatriados se ha triplicado, pasando de 30% en el 2002 a un 70% para el 2008; lo cual no necesariamente muestra la eficiencia de las autoridades migratorias en atender el problema de los niños y niñas migrantes ya que la repatriación no necesariamente es la mejor opción para ellos. Al contrario, este aumento de cifras pone en duda el respeto de derechos como del debido proceso, la determinación del interés

superior del niño y mucho menos, la opción de adquirir la condición de refugiados.

A este efecto, México ha suscrito acuerdos con Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua para regular el mecanismo con el cual los menores de edad son repatriados a sus respectivos países. No obstante, en estos acuerdos se privilegiaron aspectos logísticos sobre medidas que protejan los derechos humanos de los niños y que ubican a estos acuerdos muy lejos de las tendencias actuales que en materia internacional se han generado sobre buenas prácticas y recomendaciones para atender el interés superior del niño, el derecho del niño a que se tomen en cuenta sus opiniones y todo lo relativo a una reunificación familiar efectiva y a abrir alternativas como el asilo o la residencia en el país de acogida.

Respuesta institucional ante problemas complejos

A México la triple condición de país emisor, receptor y tránsito de migrantes lo convierte en un país con especial obligación de diseñar mejores mecanismos en la materia. Hasta hace algunos años, no existía prácticamente ninguna política pública que atendiera directamente la problemática de los niños migrantes no acompañados, tanto de aquellos de nacionalidad mexicana que emigran a los Estados Unidos como de aquellos de origen principalmente centroamericano que se internan a México con el objetivo de quedarse en este país o llegar a los Estados Unidos a trabajar, a reunirse con sus familias y, en general, a buscar un mejor futuro.

El propio marco de la política migratoria en México parte de una añeja legislación cuya implementación se remonta a la década de los años treinta e, históricamente, nuestro país había venido asumiendo al menos hasta la década de los años noventa la política de no tener política para ordenar los flujos migratorios indocumentados.

Apenas se pueden mencionar algunos antecedentes legales e institucionales de importancia contextual. Es el caso de la propia Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos que, en su artículo 4, establece que los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Por su parte, el Reglamento de la Ley General de Población en su artículo 217 prevé que la Secretaría de Gobernación auspiciará, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y el DIF Nacional, convenios con los gobiernos estatales y con los Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia, en los que establezcan mecanismos de colaboración y coordinación para llevar a cabo acciones en beneficio de los menores migrantes repatriados a fin de garantizar los derechos que las Leyes les confieren.

Además, la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes establece que tienen derecho a que se les brinde protección y socorro en cualquier circunstancia; a que se les atienda antes que a los adultos en cualquier situación, a que se les garantice de la mejor manera su supervivencia y su desarrollo, a respetarles sin discriminación alguna y a vivir en condiciones que permitan su bienestar físico, mental, material, espiritual, moral y social. Este ordenamiento también aborda el derecho a la salud, a no ser privados de su familia de origen, el derecho al descanso y al juego, a su libertad de pensamiento, de emitir opiniones y no ser sometidos a tratos crueles, inhumanos o degradantes. Similares disposiciones contienen otros ordenamientos mexicanos como la Ley de Asistencia Social.

Sin embargo, en el caso de las respuestas institucionales ante el crecimiento número de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados en nuestro país, las políticas implementadas son de muy reciente data.

Una de las primeras iniciativas de importancia en esta materia fue el Programa Interinstitucional para la Atención de Menores Fronterizos. Este fue, de hecho, el primer programa en su tipo en nuestro país que a partir de 1996 ha venido operando para coordinar las acciones del Instituto Nacional de Migración y del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) para llevar a cabo acciones conjuntas en beneficio de las niñas, niños y adolescentes migrantes y repatriados, mexicanos y extranjeros. Más aún, ambas instancias

firmaron un Convenio de Colaboración el 11 de junio de 2007 a efecto de garantizarles el pleno ejercicio de los derechos que les confieren las leyes mexicanas y el derecho internacional además de establecer estrategias para brindar atención humanitaria e integral.

A partir de este Convenio, ambas instituciones se comprometieron a trabajar en la capacitación del personal migratorio del Instituto Nacional de Migración sobre los derechos de los niños migrantes y en la coordinación de acciones entre los Sistemas Estatales y Municipales DIF de las franjas fronterizas norte y sur del país para poner en marcha las estrategias de atención y prevención de los procesos migratorios de población infantil.

En este contexto, el 12 de julio de 2007 se firmó otro instrumento de vanguardia que el resto de los estados fronterizos debería proponerse emular. Se trata del Convenio Específico entre el Instituto Nacional de Migración, el DIF Nacional y el DIF Chiapas con el objeto de establecer una colaboración para proporcionar albergue temporal a las niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros que se encuentran en la zona fronteriza del estado.

Mediante este instrumento, el Gobierno de Chiapas a través del Comité Estatal de Seguimiento y Vigilancia de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes convocó a los consulados de El Salvador, Guatemala y Honduras a sostener reuniones periódicas para llevar a cabo acciones conjuntas en beneficio de las niñas, niños y adolescentes migrantes repatriados mexicanos y extranjeros a efecto de garantizar el pleno ejercicio de sus derechos y brindarles atención integral inmediata.

Este Convenio enumera los compromisos asumidos por las distintas instancias gubernamentales e internacionales para una estrecha colaboración apoyo de los niños migrantes –definidos como las niñas y niños extranjeros, mismos que cruzando la frontera sur de México, ingresan y se encuentran en territorio nacional- así como de los niños solicitantes de la condición de refugiado –definidos como toda niña o niño , tanto si está sólo, como si está acompañado de sus padres o de cualquier otra persona, solicite la calidad y característica

migratoria de No inmigrante Refugiado conforme a lo previsto en la Ley General de Población y su Reglamento.

Desde su instauración, el Programa ha venido trazando una agenda ambiciosa de trabajo para, entre otras acciones, desarrollar un esquema formal de atención a menores migrantes extranjeros en la Frontera Sur, generar un sistema único de información a nivel nacional que permita garantizar la localización del menor migrante durante todo el proceso, establecer un proceso de reinserción del menor repatriado a su comunidad de origen con responsabilidades compartidas entre países, la homologación de criterios en la región para hacer de los procedimientos de recepción y repatriación de menores una política de Estado y no un mecanismo temporal o *ad hoc*, predicar con el ejemplo para seguir exigiendo a los Estados Unidos albergues para atender a menores migrantes en ese país así como instalar comités de seguridad y vigilancia de la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño en la Frontera Sur.

Sin embargo, con la intención de ampliar el alcance de estos Programas y brindar atención específica para las niñas, niños y adolescentes no acompañados se celebró la primera sesión -el 30 de marzo de 2007- de la Mesa de Diálogo Interinstitucional sobre Niños, Niñas y Adolescentes No Acompañados y Mujeres Migrantes. Esta Mesa, integrada por representantes de la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Organización Internacional para las Migraciones, la Secretaría de Desarrollo Social, UNICEF, ACNUR, COMAR y, por supuesto, el Sistema Nacional DIF, opera bajo la secretaría técnica del Instituto Nacional de Migración.

El propósito de este mecanismo fue, según se anunció entonces, discutir la situación y problemas vinculados con esta población vulnerable asegurada por el Instituto Nacional de Migración o en situación irregular en el país además de definir acciones para abordar el tema desde una perspectiva integral y adoptar medidas útiles en materia de atención a menores no acompañados y mujeres migrantes.

La Mesa se autodenominó como un “órgano interinstitucional estratégico” para intercambiar informar entre las distintas autoridades y dependencias así como coordinar políticas determinadas, recomendar otras a distintas instancias de gobierno y proveer de propuestas al Programa Interinstitucional de Atención a menores fronterizos.

Una de las propuestas más relevantes de esta Mesa ha sido la de la implementación de un *Modelo de protección de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados* a fin de elaborar un programa para su atención, para su detección y canalización de manera expedita al módulo de atención para niños migrantes no acompañados a la propia red de albergues del DIF.

Este Modelo contempló, para ello, la creación de la figura del “Oficial de Protección a la Infancia” (OPI). En un primer momento, se seleccionó a 180 Agentes Federales de Migración, a nivel nacional, que cumplieron con un perfil determinado. De acuerdo con información provista por el propio Instituto Nacional de Migración (entrevista con funcionarios del INM, 14 de diciembre 2008) los OPI recibieron una capacitación en alfabetización emocional, comunicación con niños, niñas y adolescentes migrantes; protección internacional; atención en crisis; derechos de los niños; maltrato, violencia y abuso así como notificación consular y elaboración de expedientes. Con apoyo de distintas organizaciones internacionales como OIM, COMAR, ACNUR y UNICEF se han venido impartiendo hasta el momento dos talleres de capacitación integral para todos los Oficiales que ya se encuentran en los puntos de repatriación de niños tanto en la frontera norte como en la frontera sur así como en distintas estaciones migratorias.

Las responsabilidades fundamentales de estos oficiales son evaluar la necesidad de los niños protección internacional ya sea como víctima de violencia, como solicitante de refugio o simplemente en su condición de migrante, realizar la notificación consular correspondiente, remitirles al albergue correspondiente de acuerdo con su edad, nacionalidad y lugar de aseguramiento, asignarles un tutor que lo acompañe, lo oriente y vele por sus

derechos así como cuando corresponda organizar la repatriación conforme a la protección de los intereses del menor.

En el marco de este Modelo, el Sistema Nacional del DIF creó los módulos de atención para niños, niñas y adolescentes migrantes repatriados que viajan solos. En estos módulos se realiza una valoración psicológica y social, se les da acceso a alimentación, salud y educación, se localiza a las familias y se procura su reunificación salvo en casos que indiquen que esta no atenderá al interés superior del menor. Hasta este momento existen 7 módulos en la frontera norte y, sin embargo, en la frontera sur, para la atención de los niños migrantes no repatriados, aún no se instalan los módulos en las estaciones migratorias de Tapachula, Acayucan, La Ventosa y Tenosique.

En donde si se registra un avance, sin embargo, es en el Sistema Único de Información de niñas, niños y adolescentes migrantes y repatriados. Mediante este Sistema – que homologará metodológica y técnicamente la información con que cuentan el DIF, el Instituto Nacional de Migración y la Secretaría de Relaciones Exteriores- se contará con datos estadísticos confiables y completos para dar seguimiento a los niños migrantes desde su proceso de repatriación y hasta su reinserción en su comunidad de origen.

Además, el Instituto Nacional de Migración ha venido firmando convenios para ampliar el alcance y profundidad de estas medidas de protección. Así surgió el 17 de septiembre de 2008 el acuerdo con UNICEF en donde ambas instancias estarán trabajando en la redacción e implementación de un manual de referencia para operar este modelo de protección, en la aplicación de una encuesta de percepción, en la realización de más cursos de capacitación para los OPI y en distintos mecanismos para asegurarse que los niños migrantes y los niños repatriados puedan estar en comunicación con sus familias. Recientemente la compañía NEXTEL ha cubierto la totalidad de los gastos de instalación de dichas líneas telefónicas.

Algunas propuestas legislativas y de políticas públicas

Como hemos podido demostrar a lo largo de este trabajo, las respuestas que ha dado México para regular los flujos migratorios que tradicionalmente se han dado con Guatemala, El Salvador y Honduras, con pleno respeto a los derechos humanos, particularmente de los niños y niñas migrantes no acompañados, han sido insuficientes.

De hecho en el tercer informe que presentó México ante el Comité de Derechos del Niño, éste felicita a “nuestro país por la creación en 2002 del Programa de protección y asistencia a menores no acompañados en condición de refugio así como del Memorando de Entendimiento sobre la repatriación segura y digna” (op. cit., 2006, numeral 60. 15). Sin embargo, manifestó su preocupación por el gran número de niños y niñas migrantes no acompañados que son repatriados a sus países de origen sin que el Estado adopte todas las medidas necesarias para proteger el interés superior del niño, brindar asilo, reconocerles su calidad de refugiados y procurar su reintegración social. (*Ibid*, numeral 61, p. 16)

Asimismo, el Comité hizo patente su preocupación por “el alcance de la explotación sexual, la trata y el secuestro de niños y niñas migrantes no acompañados así como de la inexistencia de una legislación eficaz para hacer frente a este problema.” (*Ibid*, numeral 64, p. 17).

Por ello, en los siguientes párrafos presentaremos, de manera sintética, las propuestas de política pública y legislativa, necesarias para garantizar el respeto de los derechos humanos de los niños y niñas migrantes no acompañados, sin discriminación y buscando que éstos sean exigibles y justiciables:

Autoridad migratoria con visión de derechos humanos

El Instituto Nacional de Migración ha hecho esfuerzos para proteger los derechos de los niños y niñas migrantes no acompañados. Prueba de ello, son Convenios que ha suscrito con el Sistema DIF y con los consulados para respetar y proteger los derechos de este grupo en clara situación de vulnerabilidad. Sin embargo, en este apartado queremos hacer algunas

propuestas adicionales que, sin duda, pueden contribuir con el mejor desempeño de las autoridades migratorias y por lo tanto, para el ejercicio efectivo de los derechos de los niños.

En primer lugar, queremos señalar que es notoria la falta de sistematicidad y organización de la información sobre los niños y niñas migrantes no acompañados que ingresan a territorio mexicano y que son asegurados por las autoridades. De hecho, el tipo de información con la que actualmente cuenta el INM no permite identificar la situación migratoria en la que estos niños se encuentran, si son reincidentes o si han sido víctimas de secuestros, trabajos forzados o de redes de trata de personas, etc. Por ello, consideramos que para fines estadísticos y de diagnóstico, pero también para identificar de mejor forma la situación de las víctimas, los oficiales migratorios deberán llenar de manera sistemática una ficha que permita identificar los datos personales de los niños, observando en todo momento el principio de confidencialidad, destacando aquella información que adicionalmente permita visualizar la situación del menor. Ello a fin de identificar reincidentes, víctimas y lo más importantes, identificar familiares que se encuentren en la estación migratoria o en algún otro albergue, siempre y cuando esté en el interés superior del niño o la niña proceder a la reunificación familiar.

Tal y como se comentó en párrafos anteriores, el INM creó la figura de los Oficiales de Protección a la Infancia (OPI) como resultado de la adopción del Modelo de protección de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados. Cabe mencionar que actualmente ya entró en funciones la segunda generación de OPI'S ¹⁸, cuerpo formado en su mayoría por mujeres “que comparten el gusto por los niños”¹⁹. En todo caso, consideramos que este criterio no debiera ser determinante para ser un OPI; todo lo contrario, el trabajo con niños y niñas migrantes no acompañados requiere de personas con perfiles profesionales y continuamente capacitados en el conocimiento del derecho internacional de los derechos humanos, especialmente la Convención

¹⁸ Entrevista con el Delegado Regional de Migración, Jorge Humberto Yzar, jueves 22 de enero de 2009, Tapachula, Chiapas.

¹⁹ *Ibid*

de los Derechos del Niño, la cultura y costumbres de los países centroamericanos.

Asimismo, no se han instalado los módulos de atención para niños, niñas y adolescentes migrantes repatriados que viajan solos en las estaciones migratorias de Tapachula, Acayucan, La Ventosa y Tenosique., a pesar de que en la frontera norte ya se cuentan con 7 a raíz de la firma del Convenio.

Más aún, resulta vital en la formación de estos oficiales el conocimiento y dominio de los criterios propuestos por el ACNUR para determinar el interés superior del niño; ello incluye que en las entrevistas individuales con los niños y niñas migrantes no acompañados, se pueda contar con el apoyo de personal especializado como psicólogos, trabajadores sociales, o representantes del ACNUR, si fuera el caso, para poder detectar de una manera didáctica y respetuosa si estos niños y niñas han sido víctimas de abusos o violencia en cualquiera de sus modalidades y tomar la mejor decisión del niño, que puede ser o no la repatriación o reunificación familiar.

Lo anterior, nos lleva a un tema de vital importancia para reflexionar. México tiene un papel importante que desempeñar en el cumplimiento de sus obligaciones con los refugiados particularmente en el área de la frontera sur, y específicamente, con los niños y niñas migrantes no acompañados al ser las personas más vulnerables que conforman el flujo de migrantes.

Al igual que para todos los niños y las niñas, la reunificación familiar debiera ser prioritaria, ya sea en el país de acogida o en el propio. Sin embargo, si esto no conviniera al interés superior del niño o la niña o no fuera posible dentro de un tiempo determinado, se deberán buscar otras soluciones a mediano y largo plazo, como los hogares de guardia, la adopción y el reconocimiento del estatus de refugiado. Sin embargo, actualmente en nuestro país, y a pesar de la tradición histórica de recibir a los solicitantes de refugio, los niños y niñas

migrantes no acompañados centroamericanos no califican para obtener esta calidad migratoria.²⁰

Por lo tanto, debiera haber una mayor coordinación entre las instancias responsables, esto es la COMAR y el INM para reconocer la calidad de refugiado a los niños y niñas migrantes no acompañados, si así conviene en su interés superior, si así lo solicitarán y si la repatriación puede representar una grave amenaza a su integridad y al goce de sus derechos.

Convenios con los Estados de la Federación

En el seguimiento y la atención a las niñas y niños migrantes no acompañados, existe un actor fundamental que no necesariamente se hace cargo de sus responsabilidades en la materia. Me refiero a los estados ubicados en la frontera sur. Como pudimos darnos cuenta, el gobierno del estado de Chiapas firmó un Convenio pionero con distintas instituciones del estado mexicano y con la colaboración de agencias internacionales y los propios consulados de distintos países centroamericanos en nuestro territorio a fin de lanzar acciones conjuntas en beneficio tanto de los niños, niñas y adolescentes migrantes repatriados mexicanos como de los extranjeros a fin de garantizar sus derechos y brindarles atención inmediata. Más aún, el Gobierno de Chiapas estableció, al interior del Comité Estatal de Seguimiento y Vigilancia de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Chiapas un grupo especial para la instrumentación de políticas y programas que garanticen a los menores migrantes el cabal cumplimiento de sus derechos.

Mediante este Convenio de Colaboración, además, todas las instituciones incluido el DIF de Chiapas trabaja en el diseño, difusión, ejecución y evaluación

²⁰ Entrevista con los Cónsules Generales de Guatemala, Melvin Armido Valdez González y El Salvador, Nelson Miguel Cuéllar Hernández, el viernes 23 de enero de 2009, Tapachula, Chiapas.

de campañas para prevenir y atender las necesidades de los niños migrantes así como atender una problemática asociada que se refiere a explotación sexual comercial infantil que en la frontera Sur se ha convertido en una emergencia mayúscula. Ese tipo de Convenios deberían multiplicarse para hacerse extensivos a todos los estados de la Frontera Sur de México y eventualmente algunos otros donde el flujo migratorio alcance proporciones relevantes. Los Estados de la Federación son un actor fundamental en la implementación exitosa de medidas migratorias. Sin su intervención, el cuidado de los niños migrantes encuentra obstáculos y omisiones significativos.

Una mayor participación del Sistema DIF

La protección de las niñas y niños menores no acompañados debiera comprometer mucho más al Sistema DIF –la entidad que se ocupa de la familia en nuestro país- antes que a las propias autoridades migratorias. De acuerdo con un Informe de ACNUR sobre procedimientos de repatriación de México a distintos países centroamericanos (ACNUR, *Informe sobre la repatriación de los niños separados y no acompañados que se encuentran en México: resultados de las misiones a Honduras, El Salvador y Guatemala*, versión preliminar, 2008, documento inédito) está claro que la responsabilidad mayor para la atención de este grupo vulnerable recae en las instituciones homólogas al DIF en nuestro país. En Honduras es el Instituto Hondureño para la Niñez y la Familia (IHNFA), en Salvador es el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA) y en Guatemala la Subsecretaría de Protección, Abrigo y Rehabilitación Familiar de la Secretaría de Bienestar Social las entidades que coordinan las acciones de atención y protección. En buena medida esto obedece al hecho de que es necesario brindar un tratamiento distinto a los menores migrantes no por su calidad de migrantes sino por su calidad de niñas y niños que necesitan protección. Sería deseable que el Sistema DIF asumiera el liderazgo en la operación de esta política con criterios propios y autónomos que, por supuesto, son diferentes de los criterios con que opera cualquier autoridad migratoria en el mundo.

Una nueva Ley migratoria

La complejidad de los flujos migratorios en la frontera sur, nuestra triple condición de país emisor, receptor y tránsito de migrantes, la necesidad de predicar con el ejemplo ante los Estados Unidos por la situación que enfrentan cientos de miles de indocumentados mexicanos que cruzan la frontera anualmente a ese país así como necesidades primordiales de seguridad, bienestar e infraestructura, exigen que nuestro país haga un esfuerzo no para actualizar una añeja Ley de Población como la vigente sino para, de hecho, elaborar una nueva Ley de Migración que refleje no sólo los avances legales y conceptuales que en materia de derechos humanos se han venido dando en los últimos años sino, además, que sienta las bases para una nueva política migratoria más humana, más moderna y a tono con la necesidad de garantizar mejores oportunidades para el desarrollo en la región sur – sureste. Necesariamente en este nuevo diseño de legislación y política migratoria habrá que incorporar un capítulo completo sobre el tema de las niñas y niños migrantes que responsabilice a autoridades y señale un mecanismo de protección y, en su caso, de repatriación que atienda a plenitud los últimos desarrollos del derecho internacional de los derechos humanos.

Bibliografía

Libros

Abramovich, Victor y Courtis, Christian, Los derechos sociales como derechos exigibles, (Ed. Trotta, España, 2002).

Casillas, Rodolfo, La trata de mujeres, adolescentes, niñas y niños en México: Un estudio exploratorio en Tapachula, Chiapas, (Comisión Interamericana de Mujeres, Organización de Estados Americanos, Organización Internacional para las Migraciones, Instituto Nacional para las Mujeres, Instituto Nacional de Migración, 2006).

Castillo, Manuel Ángel, Migración y derechos humanos, (El Colegio de México, México, 2005).

Gallo Campos, Karla, Blanco fácil para la discriminación, (UNICEF, DIF, México 2005).

Garzón Valdés, Ernesto, Desde la modesta propuesta hasta las casas de engorde: algunas consideraciones de los derechos de los niños, (Doxa: Cuadernos de filosofía del derecho, 15-16, 2, 1994).

González Contro, Mónica, El derecho a la no discriminación por motivos de edad: niñas, niños y adolescentes, en Carlos de la Torre Martínez (coord.), Derecho a la no discriminación, (UNAM, México, 2006).

Farson, Daniel Birth rights citado en Garzón Valdés, Desde la modesta propuesta hasta las casas de engorde: algunas consideraciones de los derechos de los niños, (Doxa: Cuadernos de filosofía del derecho, 15-16, 2, 1994).

Hierro, Liborio L., El niño y los derechos humanos, en Fanlo, Isabel (comp.), Derechos de los Niños: Una contribución teórica, (Biblioteca de ética filosofía del derecho y política, México, 2004).

Kauffer Michel, Edith, “Refugiados guatemaltecos y conformación de la frontera sur de Chiapas en los años ochenta”, en Bovin, Philippe (coord.), Las Fronteras del Istmo, Fronteras y sociedades entre el Sur de México y América Central, (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2003).

Liwski, Norberto I., Migraciones de niñas, niños y adolescentes bajo el enfoque de derechos, (Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, OEA, 2006).

Mac Cormick, Neil, Los derechos de los niños: Un test para las teorías de los derechos en Fanlo, Isabel (comp.), Derechos de los Niños: Una contribución teórica, (Biblioteca de ética filosofía del derecho y política, México, 2004).

Revistas

Mármora, Lelio, Derechos humanos y políticas migratorias, *Revistas de la OIM sobre Migraciones en América Latina*, vol. 8 No. 2, 1990.

Ruiz, Olivia, La migración centroamericana en la frontera sur: Un perfil del riesgo en la migración internacional, (Center For US- Mexican Studies, 2008), en: <http://repositories.cdlib.org/usmex/ruiz>

Petit, Juan Miguel *Migraciones, vulnerabilidad y políticas públicas. Impacto sobre los niños, sus familias y sus derechos*, Serie Población y Desarrollo, (CEPAL, Santiago de Chile, 2003).

Documentos ONU

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) 1997, Guía de políticas y procesos en la atención a niños sin acompañantes solicitantes de asilo.

Comité de los derechos del niño, Examen de los informes presentados por los estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención, Observaciones finales, México, 8 de junio de 2006.

Comité Internacional de la Cruz Roja, Directrices Generales Inter-Agenciales sobre niñas y niños no acompañados y separados, (Ginebra, enero de 2004)

Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, Adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990 y ratificada por México el 14 de diciembre de 1998.

Observación General No.6, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, Comité de los Derechos del Niño, 39 periodo de sesiones, 17 de mayo a 3 de junio de 2005, CRC/GC/2005/6, numeral 7.

Programa de menores no acompañados en Europa, Declaración de Buenas Prácticas (Save the Children Unión Europea, ACNUR, 2004)

Quinta Visitaduría General de la CNDH, La atención de los niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados de su familia, (México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2008).

Quinta Visitaduría General de la CNDH, Recomendación 025/2007, Sobre el caso de los menores migrantes guatemaltecos que laboran en el basurero municipal y en las calles de Tapachula, Chiapas, (México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2007).

United Nations, Trends in total migrants stock: Revision 2005, New York, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, 2006.

Otros

Red infancia: http://www.derechosinfancia.org.mx/Derechos/serie_1.htm,

González Velásquez, Eduardo “Tregar a “la bestia”: una victoria pírrica”, La Jornada Jalisco, viernes 23 de enero de 2009.

México y su frontera Sur, (Sin Fronteras, México, 2005).

“Viajan solos siete de cada 10 niños migrantes repatriados”: ONG, Notimex, 18 de diciembre, 2008.

Entrevista realizada a la investigadora Martha Rojas en el Colegio de la Frontera Sur, Tapachula, Chiapas, viernes 23 de enero de 2009.

Entrevista realizada al Padre Ademar Barilli, Director de la Casa del Migrantes, Tecún Umán, Guatemala, sábado 24 de enero de 2009.

Entrevista realizada a la Sra. Olga Sánchez Martínez, Directora del Albergue “Jesús el buen pastor” y Premio Nacional de Derechos Humanos 2005, Tapachula, Chiapas, jueves 22 de enero de 2009.

Entrevista con el Padre Flor María Rigoni, Director del Albergue Belén, Tapachula, Chiapas, jueves 22 de enero de 2009.

Entrevista con el Sr. Alan Skuse, Director del Albergue “Misión México, dando amor, vida y esperanza A.C, el viernes 23 de enero de 2009, Tapachula Chiapas.

Entrevista con el Delegado Regional de Migración en Tapachula Chiapas, Jorge Humberto Yzar, jueves 22 de enero de 2009, Tapachula, Chiapas.

Entrevista con los Cónsules Generales de Guatemala, Melvin Armido Valdez González, y El Salvador, Nelson Miguel Cuéllar Hernández, el viernes 23 de enero de 2009, Tapachula, Chiapas.

Instituto Nacional de Migración, Delegación Regional de Chiapas, datos estadísticos.

Sistema DIF Estatal Chiapas, diciembre 2008.