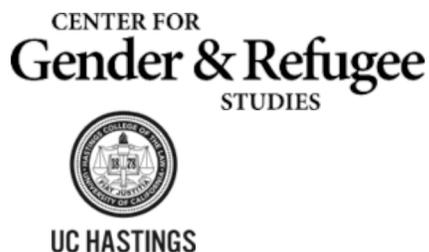


Niñez y migración en Centro y Norte América: causas, políticas, prácticas y desafíos

febrero de 2015



Capítulo 5 Introducción a los capítulos sobre niños en el contexto de la migración en México – dos fronteras: una sola niñez

Diego Lorente y Gabriela Morales
Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova

I. Introducción

El objetivo de este capítulo es examinar los rasgos y efectos principales de las actuales políticas migratorias, de asilo y de protección de infancia en México, desde una perspectiva de derechos humanos. Este análisis breve y general tiene también el rol de introducir los dos capítulos relativos a los derechos de NNA en el contexto de la migración que ingresa, transita, sale o retorna al país, cuyos focos específicos estarán en la frontera mexicana-guatemalteca y en la frontera con Estados Unidos.

Ambas partes presentan un análisis de la niñez migrante mexicana y extranjera en sus diferentes perfiles y perspectivas, desde lo que podrían ser las diferencias que caracterizan cada contexto, especialmente con base en la nacionalidad y la condición migratoria de los NNA migrantes mexicanos o los centroamericanos. Sin embargo, cuando entramos al análisis del marco jurídico, las políticas públicas y programas que afectan a la protección de la niñez, esas diferencias se diluyen. Es decir, sin perjuicio de las particularidades de la situación existente en las fronteras sur y norte de México, y cómo ello impacta en la vida y derechos de diversas categorías de niños, niñas y adolescentes, es importante notar que una serie de factores comunes determina e influye en ambos contextos de manera similar.

Este capítulo busca precisamente describir estos aspectos generales que afectan a todas estas categorías de NNA en el contexto de la migración en México, sin perjuicio de las especificidades que se identifican en cada frontera, en cada NNA según su nacionalidad, estatus migratorio, origen étnico u otros factores. Así, la primera conclusión común es que las condiciones de vida de los NNA mexicanos que migran o intentan migrar hacia el norte—o cuyos padres migran, sobretodo de manera irregular—los que son retornados desde Estados Unidos; los NNA centroamericanos que habitan o transitan por México, o nacidos en el país de migrantes centroamericanos que residen en el sur del país, está determinada por una privación generalizada de sus derechos humanos.

Estas vulneraciones a sus derechos parten de las mismas raíces, especialmente tres: (1) el abordaje a la migración en México desde una perspectiva de seguridad—nacional y regional; (2) una mirada asistencialista de la niñez, que niega o invisibiliza la condición de sujeto de derecho a todo niño, niña y adolescente; y (3) un contexto de violencia creciente a lo largo del territorio del país que se manifiesta de múltiples formas, tiene un impacto específico y grave en NNA y mujeres, y se consolida a partir de altos niveles de impunidad y corrupción. De estos tres aspectos que dan forma a la política en materia de migración y asilo, la seguridad ciudadana y—de manera complementaria—a la política sobre niñez y adolescencia, se derivan toda una serie de problemas, contradicciones y limitaciones que impactan en la afectación de derechos básicos de NNA en el contexto de la migración.

Por estas razones, el presente capítulo describirá los aspectos normativos, políticos e institucionales que conforman este cuadro general que luego repercute en la situación de la NNA mexicana y extranjera en el contexto de la migración, particularmente en ambas fronteras del país. Se analizará por lo tanto la legislación migratoria, de asilo y de infancia, los programas más relevantes que han sido desarrollados en los últimos años, destacando en cada caso los avances o retrocesos que se han dado, los desafíos, las limitaciones y problemas, siempre desde una perspectiva de derechos. Luego de esta descripción general, dos capítulos están dedicados a examinar en profundidad la situación de diversas categorías de NNA en el marco de la migración y la implementación de dichas políticas en el sur y norte de México.

II. Marco jurídico en materia de niñez, migración y asilo

Analizando a detalle estas coincidencias, tenemos que el marco jurídico que se refiere a la niñez migrante internacional y mexicana se integra por la Convención de los Derechos del Niño en el plano internacional, la Convención de Derechos de Trabajadores Migratorios y sus Familiares, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y, aunque de manera parcial—y relativo a NNA extranjeros—la Ley de Migración y la ley de Refugiados y Protección Complementaria. Algunos acuerdos bilaterales celebrados entre México y otros países de la región—examinados en el capítulo de este libro elaborado por la Universidad Nacional de Lanús—también conforman el marco jurídico vigente en el tema.

Es importante resaltar las novedades acontecidas en este marco jurídico, por lo que pudieran representar de avance o retroceso en la protección integral de la niñez. En los últimos años ha sido modificada, total o parcialmente, toda la normativa vigente en México en los cuatro temas principales que se entrecruzan en esta investigación—niñez, migración, asilo y derechos humanos. Ello incluye una reforma muy importante en materia de derechos humanos en la principal norma del ordenamiento jurídico mexicano, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). El 10 de junio de 2011 se publicó la reforma que introdujo numerosas disposiciones sobre derechos humanos en la CPEUM. No haremos aquí un análisis exhaustivo de los aspectos positivos o negativos de esta importante modificación, tarea que excedería largamente el marco de este libro. Sin embargo, sí interesa destacar de manera particular, algunas cláusulas constitucionales que se han incluido tras la reforma y que impactan en los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes, así como en los hijos e hijas de migrantes.

En términos generales, es importante destacar en primer lugar que la reforma estableció la jerarquía constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos. Esto supone no sólo la incorporación del contenido de estos pactos a escala constitucional, sino también de los estándares definidos por los órganos especialmente creados para interpretar el alcance de cada una de sus disposiciones, entre ellos los establecidos en la Convención de Derechos del Niño/a de Naciones Unidas. El principio del interés superior del niño, entre otros, es un criterio constitucional de aplicación e interpretación obligatoria.

A. Legislación sobre derechos de niños, niñas y adolescentes

Más allá del texto constitucional y en el ámbito específico de niñez, la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del año 2000, vigente hasta fines de 2014, nace como respuesta ante las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño al gobierno mexicano¹. Durante su vigencia ha sido calificada por las organizaciones expertas en el tema de la infancia como un marco jurídico débil, incapaz de influir de forma determinante en las políticas, programas y prácticas que tienen impacto en el ejercicio de los derechos de la infancia. Aunque la ley era de competencia federal, la materia de infancia se encuentra reservada a las instancias estatales, por lo que la sola enunciación de los derechos no era un marco idóneo para la protección integral. Se requieren necesarios mecanismos y disposiciones que permitan hacer realidad estos derechos en el ámbito local y estatal.

Por todos estos vacíos, desde hace algunos años se ha retomado la idea de la creación de una legislación que cumpla con estos retos. Por ejemplo, desde el Poder Legislativo² constantemente se ha buscado actualizar los diversos aspectos que conformaban la protección de las niñas, niños y adolescentes desde el año 2000. Durante la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se han presentado hasta 23 iniciativas para reformar parcialmente la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en diversas materias, así como iniciativas de reforma de otras disposiciones que son necesarias para armonizar la legislación de protección de la niñez. En total se ha propuesto reformar 14 ordenamientos diferentes, para mejorar la legislación relativa a la materia de protección infantil.

Son varios los ámbitos de protección de la niñez que son abordados en estos intentos de reforma, como es el caso del propio seno familiar, la educación, los programas sociales encaminados para su bienestar físico y mental, el ámbito sexual, entre otros. Ello evidencia que todo lo que falta aún por hacer en materia legislativa relativa al ámbito de los derechos y protección hacia los niños y niñas en México.

También se han venido presentando en el seno del Congreso de la República y en el Poder Ejecutivo federal iniciativas que más que reformar parcialmente leyes y disposiciones referidas a la protección de la niñez, buscaban reformar por completo la legislación de infancia. Ninguna de estas iniciativas había prosperado hasta inicios de septiembre 2014 cuando sorprendentemente el Presidente de la República, Lic. Enrique Peña Nieto, presentó por el trámite de urgencia una iniciativa de ley en la materia para su estudio por el Congreso, iniciativa que hasta entonces se

¹ Entre las Recomendaciones al Estado mexicano por parte del Comité de los Derechos del Niño, 15 años atrás, cabe mencionar la siguiente: “. . . El Comité reitera su recomendación de que el Estado Parte continúe el proceso de reforma legislativa para velar por que la legislación nacional relacionada con los derechos del niño, en los planos tanto federal como estatal, corresponda plenamente a los principios y disposiciones de la Convención y refleje su carácter holístico...” Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 44 of the Convention, Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Mexico, 22nd Sess., 1999, October 8, ¶ 20, U.N. Doc. CRC/C/15/Add.112. (1999, November 10). Véase también Red por los Derechos de la Infancia en México. (2005, septiembre). Infancias mexicanas, rostros de la desigualdad. Disponible en <http://derechosinfancia.org.mx/documentos/reportealternativomexico.pdf>.

² Véase Gamboa Montejano, C., & Valdés Robledo, S., por Dirección de Servicios de Investigación y Análisis. (2014, abril). NIÑAS Y NIÑOS: Estudio comparativo de las iniciativas a la Ley que Protege sus Derechos, así como de otras relacionadas, presentadas en la LXII Legislatura. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-34-14.pdf>.

mantuvo en la opacidad y sin la participación de la sociedad civil.³ Desde su presentación, han sido muchos los intentos de diferentes sectores por mejorar la iniciativa, ante los vacíos que presentaba, los cuales se exponen más adelante con mayor detalle y entre los cuáles brillaba por su ausencia un tratamiento adecuado de la niñez migrante. Fruto de este cabildeo intenso, se lograron incorporar algunas mejoras y la iniciativa de ley fue aprobada a fines de 2014, siendo promulgada el día 3 de diciembre por parte del Poder Ejecutivo, bajo el nombre de Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA).⁴

Este esfuerzo conjunto de incidencia tuvo su reconocimiento en la iniciativa finalmente aprobada por el Congreso y promulgada en diciembre de 2014, cuyo texto ha tenido en consideración diversas propuestas y observaciones realizadas desde la sociedad civil en los temas sobre niñez y migración. En efecto, los esfuerzos del Grupo de Trabajo de Política Migratoria (GTPM), a través de organizaciones que trabajan en temas de infancia y aquellas dedicadas a los derechos de migrantes, permitieron introducir unos cambios importantes a un proyecto (del Poder Ejecutivo) que profundizaba el aspecto securitario y restrictivo de derechos que caracteriza el trato a la niñez en el contexto de la migración.⁵

Así, entre los temas incluidos en la legislación de infancia recientemente aprobada, cabe mencionar, por un lado, que se incluye a todas las categorías de NNA migrantes, tanto acompañados como no acompañados, sean nacionales o extranjeros. También se incluyen principios claves como el interés superior del niño como consideración primordial en todo procedimiento migratorio, con independencia del estatus migratorio del NNA. El artículo 92, por su parte, reconoce una serie de garantías de debido proceso, incluyendo a ser oído y a la asistencia jurídica gratuita.

Se establece también la obligación del DIF (Sistema de Desarrollo Integral de la Familia) de habilitar espacios de alojamiento o albergues para NNA migrantes adecuados a los estándares internacionales aplicables (art. 94, 95) y se prohíbe la devolución, expulsión o retorno de un NNA cuando su vida o integridad física esté en riesgo, o en razón de situaciones de violencia generalizada o violaciones masivas de derechos humanos en el país de origen (aspectos de suma importancia en el contexto mesoamericano). El artículo 97, por su parte, reafirma que la devolución de un NNA sólo puede basarse en su interés superior.

³ Al respecto el Presidente de México señaló en un comunicado de prensa que se "...presentará ante la Cámara de Senadores, como iniciativa de trámite preferente, el proyecto de Ley General para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, en la que se imponen obligaciones a las autoridades federales, estatales y municipales para homologar la protección a los menores, y se regulan con más profundidad sus derechos..." Sitio web México, Presidencia de la República. (2014, 1 de septiembre). Envía el Presidente Peña Nieto al Congreso Iniciativa de ley general para la protección de niñas, niños y adolescentes. Disponible en <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/envia-el-presidente-pena-nieto-al-congreso-iniciativa-de-ley-general-para-la-proteccion-de-ninas-ninos-y-adolescentes/>.

⁴ Véase Decreto por el que se expide la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, Diario Oficial de la Federación [DO], 2014, 4 de diciembre (Mex.). Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5374143&fecha=04/12/2014.

⁵ Véase Estudios Fronterizos.org. (2014, 24 de octubre). Posicionamiento del GTPM, el Foro Migraciones y el COMPA ante la ley general de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Disponible en <http://estudiosfronterizos.org/2014/10/24/foro-migraciones-foro-migraciones/>.

En cuanto a los NNA migrantes mexicanos, la ley establece la obligación de brindar asistencia social y protección consular a quienes se encuentren en el extranjero, particularmente en el marco de procedimientos de repatriación (art. 100). Este deber recae en la Secretaría de Relaciones Exteriores, en coordinación con el DIF y el INM (Instituto Nacional de Migración).

Sin dudas estas cláusulas requieren una serie de reformas complementarias para su plena aplicación, desde una adecuación normativa (por ejemplo, la ley de migración, que se analiza a continuación), a reformas institucionales, presupuestarias y programáticas. Para todo ello, un escollo particular es el cambio de prioridades políticas ya que, como se observa en este capítulo y en los dos que introduce, la perspectiva de seguridad y control atraviesa y afecta toda la política migratoria y de asilo, incluyendo la respuesta que se da al fenómeno de los NNA en el contexto de la migración.

B. Legislación sobre migración y asilo

Si observamos el marco jurídico que afecta en específico a la niñez migrante extranjera, destaca la Ley de Migración de mayo 2011 y su Reglamento de septiembre 2012. La Ley de Migración, la primera como tal en la historia del país, nace en medio de un ambiente que puso en cuestión el compromiso del gobierno mexicano hacia la protección y respeto de los derechos humanos de las personas migrantes, por la violencia generalizada que se vivía en varias zonas del país y los hechos que han constituido violaciones graves a sus derechos humanos, como la masacre de San Fernando, Tamaulipas, acontecida en agosto del 2010.⁶

Al generarse en este contexto, dentro de los principios que sustentan la política migratoria en México y que se enumeran en su artículo segundo de dicha ley, se hace referencia al respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros. Se incluye también el principio de no discriminación y un intento del proceso de especificación al señalar a los grupos en situación de vulnerabilidad, donde se coloca a la niñez migrante.

Sin embargo, tras esta enumeración son visibles numerosas contradicciones que impiden una efectiva protección de la niñez migrante, y de las personas migrantes en general que transitan o viven desde hace años en el país. En primer lugar, se encuentra en tensión con el enfoque securitario que se delinea desde el artículo primero de la citada ley, al mencionar que el objeto de la misma se dará en un marco de preservación de la seguridad nacional. El cual termina de reforzarse con el principio de la política migratoria que hace referencia a la vinculación de la movilidad de las personas con la seguridad y al pugnar por el fortalecimiento de la contribución de la autoridad migratoria a la seguridad pública y fronteriza.

Por lo tanto, aunque esta ley por sí misma es un avance frente a los desafíos que representa en México el fenómeno migratorio en términos generales, pues formalmente contiene varios

⁶ En este gravísimo delito, atribuido a miembros del cártel de drogas Los Zetas, se secuestraron y asesinaron a 72 hombres y mujeres migrantes de México, Centro y Sudamérica. Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2013, 30 de diciembre). Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad en México. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/Informe-Migrantes-Mexico-2013.pdf>. (Describiendo este hecho y otras situaciones que han afectado la vida e integridad física de los y las migrantes.)

estándares en materia de derechos humanos deseables en la materia, tiene importantes limitaciones. Uno de ellos es el rol atribuido al INM en materia de NNA migrantes, ya que sigue siendo la autoridad que decide la detención o eventual canalización al DIF, así como la repatriación. En segundo lugar, porque le sigue dando al INM facultades para privar de la libertad a un niño o niña migrante. Y tercero, porque no reconoce garantías procesales claves para los NNA, en especial no acompañados, como el derecho a un tutor.

El Reglamento de la Ley de migración presenta, por su parte, mayores contradicciones que afectan a los derechos de los NNA migrantes. Cabe señalar también que ha sido elaborado y aprobado sin diálogo con la sociedad civil organizada. En concreto, presenta dos problemas importantes. Por un lado, no incorpora algunos estándares de derechos humanos imprescindibles en la materia, y por otro lado, contempla mecanismos que se oponen a principios básicos de los derechos de NNA. Estas ausencias y contradicciones ponen en evidencia falencias o limitaciones en lo relativo a un enfoque centrado en la Convención del Niño/a, es decir, en la consideración de los NNA como sujetos de derechos.

En los artículos del Reglamento (artículos 141 a 143) referidos a la niñez migrante surgen confusiones, omisiones y errores respecto de lo que supone la determinación del interés superior del NNA en el contexto de la migración no acompañada. Otra falencia grave que se observa en la ley y el reglamento, se refiere a la falta de medidas para garantizar el debido proceso que se ponen en juego en estos casos.

La Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, aprobada en enero de 2011, y su reglamentación, presentan también un carácter ambivalente. Por un lado, incorpora una serie de disposiciones derivadas de la Convención De Ginebra sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y su Protocolo Adicional de 1967, así como estándares desarrollados más recientemente por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y otros órganos internacionales en materia de derecho internacional de refugiados, incluida la definición de persona refugiada recogida en la Declaración de Cartagena de 1984.

La ley garantiza, con carácter de orden público, los principios de no discriminación, interés superior del niño, no sanción por ingreso irregular, unidad familiar y no devolución (artículos 1 y 5 a 9). A su vez, prevé la adopción de las medidas necesarias para garantizar asistencia institucional a los solicitantes de asilo que requieran atención especial, incluyendo entre otras personas en situación de vulnerabilidad a los NNA (artículo 20). El artículo 44 reconoce que “en virtud de las condiciones que presentan los refugiados al salir de su país de origen respecto de los demás extranjeros, deberán recibir las mayores facilidades para el acceso a los derechos y garantías consagradas en la Constitución Política”, incluyendo derechos sociales como la educación y la salud, y el derecho a la reunificación familiar.

A su vez, la ley incluye la promoción de acciones para garantizar el derecho a solicitar asilo, como la capacitación de funcionarios migratorios y servidores públicos involucrados en la materia y la obligación de cualquier autoridad de dar aviso de manera inmediata a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) cuando tuviera conocimiento de la pretensión de una persona extranjera de solicitar asilo (artículos 15, incisos IX y XIII, y 21). Además, reconoce el derecho a recibir información clara, oportuna y gratuita sobre el procedimiento de reconocimiento de la

condición de refugiado, y sobre los derechos inherentes a la misma y los recursos previstos en la ley, y el derecho a contar con un traductor o intérprete (artículos 19 y 40).

Por su parte, el reglamento incluye un capítulo específicamente dedicado a las “Niñas, Niños y Adolescentes no acompañados”, en el que se reconoce el derecho de los NNA a presentar una solicitud de asilo, se establece que estas peticiones deben atenderse de manera prioritaria, y que se deberá determinar su interés superior (artículo 35). Además, se prescribe la necesidad de identificar alternativas de cuidado temporal y se reconoce el derecho a recibir información clara y sencilla sobre el procedimiento y la determinación del interés superior, así como a que se tomen en cuenta las opiniones de los NNA (artículo 36).

Sin embargo, tanto la ley como su reglamento presentan importantes vacíos, que se agravan en su aplicación práctica. Particularmente en lo relativo a los niños y niñas solicitantes de asilo, el nuevo marco normativo presenta lagunas preocupantes. Esto se verifica, con especial intensidad, en cuestiones como garantías de debido proceso y la privación de la libertad durante el procedimiento para la obtención del estatus de refugiado u otra vía de protección complementaria, que se sigue permitiendo.

Finalmente, es necesario destacar en el marco normativo aplicable los acuerdos regionales y bilaterales que han sido aprobados en los últimos años entre por un lado, México y varios países centroamericanos; por el otro, entre México y Estados Unidos; y finalmente, algunos dispositivos regionales diseñados en el marco de la Conferencia Regional de Migración. En todos esos casos, como se describe en capítulo 13, la prioridad de los acuerdos bilaterales y regionales está, antes que en la protección y garantía de derechos de NNA, en el establecimiento de pautas que faciliten la política de deportación de las personas migrantes, entre ellas niños, niñas y adolescentes. Capítulo 7 sobre Frontera Norte atestigua los perjuicios que causan algunos de estos acuerdos, en particular mediante la devolución de NNA mexicanos desde EEUU.

De alguna manera estos instrumentos han ayudado a visibilizar el tema de los niños y niñas en el contexto de la migración, en particular de la niñez migrante no acompañada. Sin embargo, su contenido presenta graves falencias en cuanto a la incorporación de los estándares de derechos humanos al tratamiento de este fenómeno en los planos regional y bilateral, priorizando una perspectiva de control que no sólo excluye garantías procesales y sustantivas básicas, sino que también desatiende las causas estructurales que están detrás de la migración de miles y miles de NNA en Mesoamérica.

C. Legislación sobre trata de personas

Es importante destacar también, aunque brevemente, que en 2012 se aprobó la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos. Esta normativa es relevante para el contexto de NNA migrantes en México, tanto extranjeros como mexicanos con rumbo a Estados Unidos, dado el crecimiento de la trata de niños, niñas y adolescentes, tanto con fines de explotación sexual como laboral en México y Estados Unidos, delito que tiene a los y las migrantes—y en especial, NNA—entre sus principales víctimas.

En este sentido, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), señaló que de “la información suministrada por la Procuraduría General de la República y las Procuradurías y Fiscalías Generales de las entidades federativas, el Instituto Nacional de Migración y el Sistema Nacional del DIF, entre otras instancias, se advierte que el delito de trata afecta de manera muy considerable a niños, niñas y adolescentes. Del total de víctimas reportadas por las autoridades ministeriales, 39.8% eran menores de edad”.⁷ Sin perjuicio de la adopción de un marco legislativo, resulta necesario subrayar dos cuestiones: por un lado, que la ley promulgada en 2012 ha sido objeto de críticas permanentes desde entonces por especialistas en la materia.⁸ Y por el otro, a que la situación en la práctica, así como las deficiencias del marco institucional hasta ahora desarrollado, da cuenta de los enormes desafíos aún existentes.⁹ En este sentido, debe notarse que en abril de 2014 el DIF Nacional informó que en México se estimaba que unos 70 mil NNA eran víctimas de trata de personas.¹⁰

Al respecto, el Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer (CEDAW) expresó su preocupación por la “conexión entre el aumento de los números de desapariciones de mujeres, en particular muchachas, en todo el país y el fenómeno de la trata de personas. Al Comité le preocupa que las víctimas de la trata de personas sean sometidas no solo a la explotación sexual y laboral, sino también que se les obligue a servir, entre otras cosas, como contrabandistas y esclavos sexuales. El Comité reitera su preocupación por la falta de uniformidad en la tipificación como delito de la trata a nivel estatal, y observa con preocupación que la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas no tenga el mandato de dar seguimiento a las denuncias de trata de personas cuando el delito es cometido por grupos de delincuentes organizados. También le preocupa que el Estado parte no tenga un sistema en vigor para registrar los datos desglosados sobre la incidencia de la trata de personas y no haya abordado el problema de las operaciones internas de trata de personas”.¹¹

A fines de 2014 hubo una reforma parcial a la Ley de Trata, a través de la cual se incorporaron algunos principios internacionales como la protección a la vida, a la dignidad humana, la libertad, la seguridad y los derechos de las víctimas. Asimismo, se obliga a todos los Estados a crear refugios, albergues o casas de transición para las víctimas de trata. Sin embargo, algunos aspectos de la reforma fueron severamente cuestionados desde organizaciones dedicadas a esta temática. Entre las críticas, cabe destacar la reforma en la definición del delito de trata de personas, que parecería haber quedado limitado al acto de explotación, dejando de lado todo el proceso de captación, transporte, etc. con el fin de explotación, que precisamente es lo que define el delito

⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). (2013, diciembre). Diagnóstico sobre la Situación de la Trata de Personas en México, p. 135. Disponible en http://www.senado.gob.mx/comisiones/trata_personas/docs/Diagnostico_Trata.pdf.

⁸ Observatorio Latinoamericano sobre Trata y Tráfico de Personas. (2013, 23 de mayo). Observaciones, comentarios y propuestas del Capítulo Mexicano del Observatorio Latinoamericano de Trata y Tráfico de Personas; respecto a la Ley General de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a la Víctimas de estos Delitos en México. Disponible en http://www.senado.gob.mx/comisiones/trata_personas/reu/docs/Observatorio_contra_Trata_230513.pdf.

⁹ Véase CNDH, Diagnóstico sobre la Situación de la Trata de Personas en México.

¹⁰ Véase Periódico La Jornada. (2014, 25 de abril). Se estima que en México hay 70 mil niñas y niños víctimas de trata. *La Jornada*. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2014/04/25/sociedad/042n1soc>.

¹¹ Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Mexico, 52nd Sess., 2012, July 9-27, ¶ 20, U.N. Doc. CEDAW/C/MEX/CO/7-8 (2012, July 27). Disponible en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/co/CEDAW-C-MEX-CO-7-8.pdf>.

(aún si la explotación luego no se realiza).¹² Esto podría tener serias repercusiones en la problemática de NNA migrantes que son víctimas de trata en territorio mexicano, con el objetivo de su explotación allí, en el contexto de la frontera con Estados Unidos, o bien en suelo estadounidense.

III. Marco institucional para la protección de la niñez migrante en México: un enfoque securitario, una visión asistencialista, y la ausencia de una adecuada perspectiva de derechos humanos

A. El INM

Uno de los organismos centrales en el abordaje del tema de la niñez en el contexto de la migración en México es el Instituto Nacional de Migración. Sin perjuicio que su función está más centrada en la niñez migrante centroamericana que atraviesa o reside en territorio mexicano, sus acciones tienen incidencia en todo lo relativo a la migración, incluyendo a quienes migran desde México hacia Estados Unidos.

La característica más relevante en relación con el INM es que se trata de un organismo que integra la política de seguridad nacional, destacándose así por sus funciones de control de la movilidad de las personas en México, y por ende, de cualquier medida coercitiva relacionada, incluyendo la detención y deportación de personas migrantes, adultos y NNA. Dado este carácter, y la preeminencia del enfoque securitario de la política migratoria sobre la protección de los derechos humanos y otros objetivos de política pública—u obligaciones normativas, mejor dicho—la actuación del INM tiene un impacto central en los derechos de los NNA migrantes. Esta situación es explicada con mayor detalle en el capítulo elaborado por el CDH Fray Matías de Córdova (6).

Una cuestión ya analizada en el informe “Niñez detenida”, fue la creación al interior del INM de la figura de los oficiales de protección a la infancia (OPI).¹³ Tal como señalábamos entonces, uno de los principales problemas de esta figura, desde su concepción, es que los OPI deberían estar a cargo de la institución de protección integral de la niñez en México y no del Instituto Nacional de Migración. La diferencia en el origen es fundamental, pues ello se traduce en que en la actualidad siguen siendo agentes migratorios a quienes no les corresponde la protección integral de NNA, no tienen competencia para ello, y al contrario, siguen respondiendo a la institución a cargo del control migratorio, incluyendo la detención y deportación de migrantes (adultos y niños).

Por el objetivo que persigue la institución a la que pertenecen y la lógica aplicada en la política migratoria mexicana de control, detención y deportación, resulta incoherente pensar en la aplicación del interés superior de la niñez (DIS) a través de los OPI, si el objetivo institucional último es la deportación (mal llamada repatriación asistida). Difícilmente están en condiciones de ofrecer alternativas intermedias, pues los plazos que emplea el Instituto Nacional de Migración se adecuan a ese objetivo de la repatriación, en donde no existe cabida de una evaluación seria y

¹² Véase Ulloa Ziaurriz, T. (2014, 23 de diciembre). Lo que la Cámara de Diputados arruinó en la Ley de Trata. *Cimacnoticias*. Disponible en <http://www.cimacnoticias.com.mx/node/68476>.

¹³ Ceriani Cernadas, P., coord. (2012, septiembre). Niñez detenida: los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes migrantes en la frontera México-Guatemala. Diagnóstico y propuestas para pasar del control migratorio a la protección integral de la niñez.

concisa, y donde no se garantiza la participación y el derecho a ser oído del niño, niña o adolescente, pese a tratarse de un derecho fundamental.

La formación del personal del INM, tanto en general como en materia de derechos humanos en particular, también es una cuestión preocupante. Al respecto, en el Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración, “Hacia un Sistema de Rendición de Cuentas en pro de los Derechos de las Personas Migrantes en México”, elaborado por el Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE), se subrayó lo siguiente:

Hasta la fecha, el INM carece tanto de una academia de formación migratoria, como de un programa de formación inicial. Por consiguiente, no se le instruye al personal, antes de ingresar al servicio, sino que luego de la contratación se le da una inducción al Instituto y se le ofrecen capacitaciones en distintos temas. Asimismo, no están bien definidos los criterios para acceder a los cursos de capacitación... la falta de formación, así como las actuales deficiencias en las capacitaciones, constituyen algunas de las debilidades más graves que aquejan al INM. Derivado de lo anterior, el Instituto no ha logrado desarrollar una cultura de derechos humanos, ni una cultura organizacional que refleje los estándares profesionales y éticos más altos . .

.¹⁴

Esta situación en el Instituto y su personal, tiene que ver en las prioridades que existen hacia el interior del mismo, o mejor dicho, en la legislación vigente que define la política migratoria como un elemento central de la política de seguridad nacional. Ejemplo de ello es también la forma en que se distribuye la materia presupuestal. La mayor parte del presupuesto se destina a actividades de control y vigilancia del Instituto, como lo destaca en sus estudio publicado el año pasado el Centro de Análisis e Investigación FUNDAR, que al respecto señalaba que “en el 2011, el Instituto Nacional de Migración (INM) gastó poco más de 2,943 millones de pesos (mdp) . . . La mayor parte de estos recursos, 2,360 mdp (82% del total) se canalizaron a actividades relacionadas con la gestión y el control migratorio . . . ”.¹⁵

B. El sistema DIF

A las deficiencias y vacíos que presentaba hasta fines de 2014 el marco jurídico en materia de protección de los derechos la niñez, se debe agregar las propias debilidades y contradicciones del andamiaje institucional existente. Los problemas principales son dos: por un lado, el actual Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (Sistema DIF) nace desde una óptica asistencialista, dirigido a ciertos sectores de la población que se encuentran en situaciones de especial vulnerabilidad, y no como una institución dedicada a la niñez y adolescencia en su

¹⁴ El Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde) & Wolf, S. (Coord.). (2013). Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración: Hacia un Sistema de Rendición de Cuentas en pro de los Derechos de las Personas Migrantes en México, p. 364. Disponible en http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2013/09/R_E_Diagn%C3%B3stico_INM_final.pdf.

¹⁵ Fundar, Centro de Análisis e Investigación & Córdova Alcaez, R. (Coord.). (2013). Una mirada al presupuesto del Instituto Nacional de Migración: ¿Dónde estuvieron sus prioridades durante 2011? p. 8. Disponible en <http://fundar.org.mx/una-mirada-al-presupuesto-del-instituto-nacional-de-migracion-donde-estuvieron-sus-prioridades-durante-2011/#.VLw48WTF9H2>.

totalidad, con inclusión de los estándares internacionales de protección integral en línea con la Convención sobre Derechos del Niño.¹⁶

Esta perspectiva afecta todas las políticas y prácticas relativas a NNA en el contexto de la migración en México, tanto a NNA migrantes centroamericanos que atraviesan el territorio o residen allí, como los mexicanos que migran hacia el norte o son retornados por Estados Unidos a través de la frontera, los que podrían migrar debido a las causas estructurales (en especial, privación de derechos básicos y contexto creciente de violencia social, institucional, de género e intra-familiar), y también los NNA mexicanos cuyos padres han migrado. El corolario es, por un lado, que no se pueden evitar o revertir ciertas vulneraciones de derechos a NNA—por ejemplo, al ser devueltos irregularmente desde Estados Unidos—y por el otro, que se violan otros derechos precisamente por ese enfoque inadecuado—por ejemplo, al detener y repatriar NNA hacia Centro América sin un debido proceso y sin considerar el interés superior del niño.

Por el otro, tal como se explica en el punto C sobre la articulación entre INM y DIF, así como en el capítulo referido a la niñez migrante en la frontera sur de México (6), es preciso destacar que la tarea del DIF en materia de protección de los derechos de los NNA migrantes está severamente condicionada por la preeminencia que se da a la política de control migratorio. Este orden de prioridades está en el centro de los abusos más graves a los derechos de NNA migrantes, tanto si ello se debe al accionar directo de organismos del Estado como al contexto en el que actúa el crimen organizado.

A pesar de sus limitantes, el Sistema Nacional DIF, junto con los sistemas DIF de cada estado de la República, han ido incluyendo en sus programas la atención de la niñez migrante. A tal fin, elaboró la Estrategia de prevención y atención de niñas, niños y adolescentes migrantes y repatriados no acompañados, cuyo objetivo general era: “conjuntar esfuerzos y acciones entre las instancias de los tres órdenes de gobierno, instituciones públicas, privadas y organismos de la sociedad civil nacionales e internacionales, con el fin de prevenir y atender las necesidades de los niños, niñas y adolescentes migrantes y repatriados que viajan solos y las problemáticas colaterales a que están expuestos, así como promover acciones coordinadas de protección y contención familiar y comunitaria”.¹⁷

En los últimos años, tras la entrada en vigor de la Ley de Migración y su Reglamento, que en principio trasladaba la responsabilidad de la niñez migrante y solicitante de asilo al DIF, ha habido algunos cambios, todos limitados, entre otros factores, por la falta de presupuesto y, en especial, por la visión asistencialista, sin enfoque intercultural y sin perspectiva de derechos que presentan los programas, objetivos, líneas de acción y competencias del DIF. Un último avance, todavía sin finalizar ni publicar, ha sido la elaboración del Protocolo de Atención a Niñas, Niños y

¹⁶ Ceriani Cernadas, P., coord. (2012, septiembre). *Niñez detenida: los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes migrantes en la frontera México-Guatemala. Diagnóstico y propuestas para pasar del control migratorio a la protección integral de la niñez.*

¹⁷ Véase DIF Nacional, Gobierno de México. (2012, febrero). *Estrategia de Prevención y Atención de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados.* Disponible en http://www.corteidh.or.cr/sitios/Observaciones/5/Anexo_8.pdf.

Adolescentes migrantes no acompañados/as y separados/as,¹⁸ donde se intentó plasmar los procedimientos específicos de atención que requieren estos niños/as en albergues y otras instalaciones del DIF donde se les aloja.

En otro orden de ideas, es importante dedicar unas líneas al marco institucional en materia de protección a NNA en relación con las múltiples formas de violencia a las cuales son víctimas. Hacemos referencia, por un lado, a las violencias contra NNA de nacionalidad mexicana, en tanto una de las causas más importantes para que ellos y/o su padre o madre se vean forzados a salir del país. Y por el otro, a NNA migrantes (nacionales y extranjeros) que sufren diferentes abusos en su tránsito por territorio mexicano, principalmente por actores del crimen organizado, en ocasiones en connivencia con fuerzas de seguridad pública.

El actor por excelencia que aumenta el riesgo en estas zonas ha sido el crimen organizado, donde el gobierno mexicano no ha hecho frente de una forma que restablezca el estado de derecho perdido en las zonas fronterizas. En todo caso erróneamente se ha implementado una política de militarización de buena parte del territorio, incluyendo las zonas fronterizas. En este contexto de violencia creciente en el país, tampoco existen programas específicos dirigidos a proteger a la niñez migrante (nacional y mexicana) en tránsito en el territorio, que incluya no sólo medidas de prevención de esos riesgos como de protección integral a las víctimas. El foco prioritario en el control de migrantes extranjeros, así como de facilitar—en acuerdo con Estados Unidos—la repatriación de NNA mexicanos, obstaculiza severamente un abordaje adecuado a este contexto de violencia.

Al respecto, es preciso subrayar que el Comité de la CEDAW ha destacado no sólo el contexto generalizado de violencia contra las adolescentes y las mujeres adultas que existe en el país, sino también los efectos negativos del enfoque exclusivamente securitario adoptado por el Estado para enfrentar al crimen organizado y su impacto en dejar impunes esas formas de violencia e invisibilizar otras modalidades de violencia que afectan a la sociedad, como la violencia intrafamiliar. En particular, señaló su preocupación porque:

la estrategia de seguridad pública para luchar contra la delincuencia organizada, combinada con la impunidad y corrupción persistentes, haya contribuido a la intensificación de unas pautas ya existentes de discriminación y violencia generalizadas contra las mujeres en el Estado parte, basadas en actitudes patriarcales, y a minimizar este fenómeno y hacerlo invisible. Al Comité le preocupa que las mujeres y las muchachas se vean sometidas a unos niveles cada vez mayores y a diferentes tipos de violencia por motivos de género como la violencia doméstica, desapariciones forzadas, torturas y asesinatos, en particular el feminicidio, por agentes estatales, incluidos funcionarios encargados de hacer

¹⁸ Véase Ministerio Público de la Defensa, México. Protocolo para los Niños No Acompañados o Separados de sus Familias en Busca de Asilo. Disponible en <http://www.mpd.gov.ar/articulo/index/articulo/protocolo-para-los-ni-os-no-acompa-ados-o-separados-de-sus-familias-en-busca-de-asilo-953>.

cumplir la ley y fuerzas de seguridad, así como por agentes no estatales como grupos de delincuentes organizados.¹⁹

Con base en estas conclusiones, el Comité exhortó al Estado mexicano a lo siguiente:

a) Revisar su estrategia de seguridad pública para la lucha contra la delincuencia organizada a fin de adaptarla a sus obligaciones internacionales de derechos humanos, incluida la Convención, y poner fin a los altos niveles de inseguridad y violencia en el país, que afectan de forma desproporcionada a las mujeres y las muchachas; b) Invertir los efectos negativos de esta estrategia para las mujeres y las muchachas y cumplir sus obligaciones de diligencia debida para prevenir la violencia contra las mujeres, incluida la violencia doméstica, las desapariciones forzadas, las torturas y los asesinatos, en particular el feminicidio; investigar, enjuiciar y sancionar a los autores de delitos, ya sean entidades estatales o no estatales, y proporcionar reparación a las mujeres que hayan sido víctimas de la violencia, independientemente del contexto y de los presuntos responsables; c) Impartir capacitación sistemática en materia de derechos humanos, en particular sobre los derechos de la mujer, a todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, a las fuerzas del ejército y la armada que participan en operaciones en el contexto de la estrategia de seguridad pública y establecer y hacer cumplir un código estricto de conducta a fin de garantizar de modo efectivo el respeto de los derechos humanos; d) Adoptar todas las medidas necesarias para establecer un sistema estándar para la reunión periódica de datos estadísticos sobre la violencia contra la mujer²⁰

C. La articulación entre DIF, INM y otros actores

En el ámbito de la necesaria articulación entre diferentes organismos del Estado en la temática de la niñez migrante, una medida para destacar fue la creación en marzo de 2007 de la Mesa de Diálogo Interinstitucional sobre NNA y Mujeres Migrantes, integrada por diversos organismos públicos, agencias internacionales y la presencia esporádica—sólo por invitaciones ocasionales y discrecionales—de organizaciones de la sociedad civil (pese a que en su acta constitutiva la sociedad civil debía ser parte estable de esta Mesa). Desde ese espacio se han promovido iniciativas referidas a la situación de la niñez migrante.

Hubo algunos resultados—aunque bien limitados—de este primer intento de articulación. Entre ellos, el diseño del Modelo para la protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes y repatriados no acompañados. A su vez, se concibió la creación, dentro del INM, de OPI, y a partir de convenios entre el DIF y el INM, la instalación de los *Módulos de Atención para Menores Migrantes en las Estaciones Migratorias* (MAEM). De todas maneras, estos dos

¹⁹ Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Mexico, 52nd Sess., 2012, July 9-27, ¶ 20, U.N. Doc. CEDAW/C/MEX/CO/7-8 (2012, July 27). Disponible en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/co/CEDAW-C-MEX-CO-7-8.pdf>.

²⁰ Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Mexico, 52nd Sess., 2012, July 9-27, ¶ 20, U.N. Doc. CEDAW/C/MEX/CO/7-8 (2012, July 27). Disponible en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/co/CEDAW-C-MEX-CO-7-8.pdf>.

mecanismos presentan importantes déficits en términos de derechos humanos, tal como hemos explicado en detalle en otros informes.²¹ Finalmente, cabe destacar la elaboración, en 2011, del *Manual de Referencia del Modelo de Protección de los NNA Migrantes no Acompañados*, que contemplaba una serie de propuestas que de implementarse debida e integralmente, podrían haber supuesto un cambio significativo en el tratamiento de este fenómeno, pero que sin embargo hasta el momento no fue implementado.

Desde el cambio del gobierno federal tras las elecciones presidenciales del 2012, esta Mesa no volvió a reunirse hasta la segunda mitad de 2014. La llamada “crisis” de la niñez migrante, promovida desde Estados Unidos,²² llevó al nuevo gobierno federal a convocar la Mesa, con la participación más activa de organizaciones de la sociedad civil. Dos han sido las reuniones hasta fines de 2014, donde no se ha avanzado en acuerdos ni en la adopción de medidas concretas a favor de la protección integral de la niñez migrante.

Otra novedad en 2014 ha sido el anuncio de la apertura de albergues en el estado de Chiapas para la atención de esta niñez. De todas maneras, es importante hacer al menos dos observaciones. Por un lado, tal como han constatado organizaciones como el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, a través del monitoreo que realizan a uno de ellos, que las niñas, niños y adolescentes viven situaciones similares a las que les suceden en las Estaciones Migratorias, sin perjuicio del importante paso que supone que los NNA no estén detenidos bajo la órbita del INM. No acceden a una alimentación adecuada respecto de las cantidades, al ser albergues de puertas cerradas los efectos de los centros de detención son similares, la desinformación que presentan la niñez y adolescencia genera mayor estrés y ansiedad.

Por el otro, como lo acreditan las estadísticas oficiales, la amplísima mayoría de los NNA migrantes detenidos en territorio mexicano, son llevados a las Estaciones Migratorias como paso previo a su repatriación.

D. El rol consular

La institucionalidad en materia de protección consular es otro de los aspectos a examinar. En tal sentido, las propuestas de la sociedad civil han estado encaminadas no sólo a lograr la reforma de la normativa migratoria y hacerla más protectora, sino también a reforzar la acción de otro actor fundamental para la protección de la niñez migrante, como son los Consulados de México en el exterior y de los países de Centroamérica en México. México se ha jactado de la extensa red consular²³ con la que cuenta en el país vecino, pero se tienen serias críticas sobre la importancia que tiene el área de protección consular con respecto al resto de áreas de los consulados, esto se

²¹ Ceriani Cernadas, P., coord. (2012, septiembre). *Niñez detenida: los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes migrantes en la frontera México-Guatemala. Diagnóstico y propuestas para pasar del control migratorio a la protección integral de la niñez.*

²² Véase en la Introducción de este libro nuestra observación crítica sobre la forma en que se describió y respondió al incremento de NNA no acompañados que arribaron a Estados Unidos en 2014, así como sobre las características de la verdadera crisis que existe en la región respecto de la niñez y la migración: una crisis integral y regional de derechos humanos, desarrollo humano, derecho humanitario y derecho de refugiados.

²³ Actualmente existen más de 142 representaciones consulares de México en el exterior. Véase Secretaría de Relaciones Exteriores, México. *Consulados de México en el Exterior.* Disponible en <http://www.sre.gob.mx/images/stories/infografias/consul/consulado.html>.

refleja en el personal adscrito en dichas áreas, el presupuesto que se destina a la misma y la cualificación del personal que las conforma.

La política exterior mexicana respecto del tema de la protección integral resulta tibia, ya que cuando se han presentado graves violaciones a los derechos humanos de niñez y adolescencia mexicana, ha sido muy débil la interpelación que realiza el gobierno mexicano ante el estadounidense, se reduce a la presentación de extrañamientos por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y no así de una demanda a la altura de las circunstancias, el dialogo entre ambos países se caracteriza por el desequilibrio en las demandas y acciones que se toman en cuenta por uno u otro país.

Asimismo, el papel de los consulados en México, sobre todo los Centroamericanos, deja también mucho que desear. El principal problema está en la ausencia de políticas y mecanismos específicamente dirigidos a la protección de los derechos de NNA migrantes, en especial en lo relativo a las prácticas generalizadas de detención y repatriación sin garantías y sin considerar el principio del interés superior del niño. Así, a las deficiencias generales en materia presupuestaria y recursos humanos, se le agrega la falta de personal capacitado en derechos humanos, y puntualmente en derechos del NNA. De ahí que sus prácticas—tal como se evidencia en el capítulo elaborado por el Fray Matías de Córdova (6) y los capítulos de Honduras, El Salvador y Guatemala (3-5)—están focalizadas en un acompañamiento administrativo de las decisiones adoptadas por autoridades mexicanas, antes que a asegurar el respeto a los derechos y garantías de los NNA.

IV. Reflexiones finales

Los capítulos sobre la niñez en el contexto de la migración en México dan cuenta de la magnitud de los retos que caracterizan a este tema, y especialmente debido a dos motivos: por un lado, las propias modalidades de este fenómeno, que incluye numerosas categorías de NNA en especial situación de vulnerabilidad. El contexto en México, particularmente en materia de diversas formas de violencia—directa e indirecta—contra NNA, es cada vez más determinante en todos los aspectos ligados a la migración de NNA—de violencia y privación de derechos básicos- impacta especialmente en NNA que migran a través del territorio—sean NNA extranjeros o mexicanos-, así como en las causas que conllevan a la movilidad de NNA mexicanos hacia Estados Unidos, o incluso en el reinicio de esa migración con posterioridad a ser devueltos desde EEUU.

El otro aspecto que determina la magnitud y gravedad de estos desafíos está en las políticas y prácticas que se implementan en este contexto. Esto se verifica en muchos niveles, de los cuales cabe destacar al menos tres, que serán examinadas con mayor detalle en los dos capítulos que siguen: (1) las deficiencias y limitaciones de la protección integral de la infancia, en especial en cuanto a asegurar el derecho al desarrollo, a un nivel de vida adecuado, a la no discriminación, y a una vida digna exenta de toda forma de violencia; (2) el abordaje asistencialista que impide el diseño de políticas de protección integral; y (3) la preeminencia de los objetivos de control migratorio por sobre la protección de los derechos de los NNA.

Todas las recomendaciones están incluidas al final de este libro. Para ver la versión completa de las recomendaciones, puede consultar <http://cgrs.uchastings.edu/Ninez-Migracion-DerechosHumanos>.