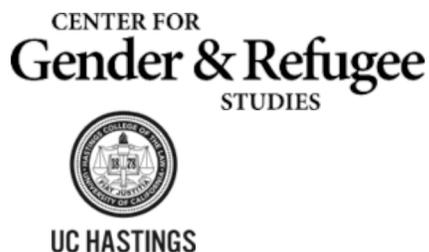


# Niñez y migración en Centro y Norte América: causas, políticas, prácticas y desafíos

febrero de 2015



## Capítulo 13 Niñez, migración y derechos humanos en los acuerdos regionales y bilaterales en Centro y Norte América

Pablo Ceriani Cernadas  
Marinka Yossiffon  
Programa Migración y Asilo  
Centro de Justicia y Derechos Humanos  
Universidad Nacional de Lanús, Argentina

### I. Introducción

Existe un creciente reconocimiento que el fenómeno multidimensional, transnacional de la migración internacional requiere un tratamiento amplio que trascienda la política pública específica en el nivel local o nacional.<sup>1</sup> Una coordinación internacional seria y a largo plazo entre países con relación a los derechos humanos, al desarrollo humano y al impacto humanitario de la migración internacional, es esencial para responder apropiadamente a los múltiples desafíos de la movilidad humana.<sup>2</sup>

En un informe anterior hemos resaltado que la migración de niños, niñas y adolescentes (NNA) centroamericanos a través de la frontera mexicana hacia Norteamérica es un fenómeno que se entiende más allá del alcance nacional y político de cualquier país y requiere una respuesta integral que necesariamente incluya un enfoque de derechos humanos.<sup>3</sup>

La cooperación entre Estados en cuestiones relacionadas con la migración—mediante mecanismos bilaterales, regionales y globales—puede darse en una variedad de formas distintas. Mientras algunos acuerdos se focalizan en fortalecer las políticas de control migratorio, otras formas de cooperación pueden buscar reducir los riesgos a lo largo de las rutas migratorias, proteger a los y las migrantes (en general o a grupos particulares, como NNA o víctimas de trata) o bien referirse a las causas de origen de la migración.

Cada enfoque para la cooperación representa una estrategia distinta para lidiar con la migración; por lo tanto cada uno impactará diferenciadamente en los derechos de los migrantes y sus familias, como también en las causas de la migración y las condiciones de vida de aquellos que pueden decidir volver a su país de origen. Como fue descrito ampliamente en la introducción de este libro, no sólo el número de NNA afectados por la migración ha crecido anualmente. También se han incrementado, diversificado, las políticas, las prácticas y los actores que impactan negativamente en sus derechos y condiciones de vida.

---

<sup>1</sup> De Lucas, J. (2004, Octubre). Globalización, migraciones y derechos humanos: la inmigración como res política. *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, 10. Disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1031377>. Véase también Velasco, J. (2010). Dejando atrás las fronteras. Las políticas migratorias ante las exigencias de la justicia global. *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, 186(744), 585-601. doi: 10.3989.

<sup>2</sup> Alto Comisionado de DDHH de las Naciones Unidas. (2013). *Improving Human Rights-Based Governance of International Migration*. Ginebra, 2013.

<sup>3</sup> Ceriani Cernadas, P. (Coord.). (2013). *Niñez detenida: los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes en la frontera México-Guatemala*. Ciudad de México: Distribuciones Fontamara.

Este capítulo está dedicado a examinar el contenido de diferentes acuerdos bilaterales y regionales realizados en la región, que directamente o indirectamente, impactan en los derechos humanos de los NNA en el contexto de la migración. En particular, nos interesa examinar, por un lado, la dinámica de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM)—el principal foro para el diálogo regional estratégico en la temática de migración. Allí nos detendremos a observar algunos de sus resultados, decisiones, políticas y directrices, así como también el éxito de este modelo en la acción regional y sus limitaciones. Todo ello, con especial referencia a la niñez y sus derechos.

Por otra parte, realizaremos un escrutinio de los acuerdos sobre migración que han sido adoptados por varios países de Centro América, los Estados Unidos y México. En cada uno de ellos, analizaremos el alcance y los déficits desde una perspectiva de derechos humanos, y en particular desde el punto de vista de los NNA migrantes, tanto acompañados como no acompañados, así como las familias.

Intentaremos identificar las prioridades que surgen de estos convenios y de este modo evaluar en que medida los derechos humanos—y principios como el Interés Superior del Niño y su derecho a ser oído—han sido tenidos en cuenta. Se dará especial atención a los acuerdos que involucran ingreso, repatriación o deportación, reunificación familiar, residencia en países de destino como también la repatriación y reintegración a los países de origen.

Finalmente, consideraremos cómo estos acuerdos bilaterales y regionales se complementan, contradicen o yuxtaponen con otros intereses y prioridades para la cooperación regional. En particular, examinaremos el impacto de otra serie de acuerdos realizados entre los países de la región en cuestiones como las causas estructurales de la migración o en la protección de NNA y adultos migrantes durante el tránsito.

Nos referimos, por un lado, a acuerdos de libre comercio y su posible incidencia en las causas que han contribuido al aumento de la migración en la región. Y por el otro, a los acuerdos en materia de seguridad, en tanto iniciativas que, antes que mejorar la protección de la población, pueden haber elevado los riesgos que enfrentan los NNA migrantes y sus familias a lo largo de la ruta migratoria, incluyendo en las fronteras. También pueden haber profundizado los factores que agravaron la situación de violencia en México y Centro América y, por ende, las causas de la migración de NNA y jóvenes.

## **II. La niñez en la Conferencia Regional sobre Migración: visibilidad, ausencia de un enfoque de derechos y falta de mecanismos de cumplimiento**

La Conferencia Regional sobre Migración, también conocida como el Proceso Puebla, es un foro regional multilateral en el cual los países miembros y aquellos con estatus de observador se reúnen voluntariamente a discutir un número de asuntos relacionados a la migración con un particular foco en Centroamérica, Norteamérica y el Caribe.<sup>4</sup> La secretaria técnica de la CRM la

---

<sup>4</sup> Los países miembros de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) son: Belice, Canadá, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Estados Unidos. Países observadores son: Argentina, Colombia, Ecuador, Jamaica y Perú. Las organizaciones internacionales y los

describe como un foro regional intergubernamental de migración en el cual los países con realidades migratorias distintas buscan una base común. El objetivo primario es el intercambio continuo de información, experiencias y buenas prácticas y la promoción de la cooperación regional sobre migración.<sup>5</sup>

El modelo de cooperación regional presenta muchos desafíos en términos de coordinación y organización. Entre las prioridades se encuentra la de establecer el diálogo continuo y significativo con participantes y representantes que son versados en estos asuntos y están autorizados a negociar. Pese a que la participación nacional de la CRM es permanente, es decir, los estados están siempre presentes, los representantes cambian año a año. Además, la agencia encargada de los asuntos de la CRM puede cambiar mediante una directiva nacional. Los gobernantes pueden enviar sus representantes de agencias con diferentes mandatos y funciones y con una orientación política distinta.

Otra cuestión es la rotación del país anfitrión en la determinación de la agenda de reuniones. Mientras que la rotación asegura a cada país una oportunidad de expresar y discutir sus intereses y problemas, la agenda para una conferencia particular puede responder, en ocasiones, a las necesidades coyunturales locales. Además, el problema puede estar compuesto por una variedad de compromisos de funcionarios como delegados en el proceso. Muchos de ellos responden a intereses eleccionarios a corto plazo, mientras que otros ven a la participación en el CRM como una mera puesta política y no como una oportunidad para un diálogo significativo.

Pese a que los Derechos Humanos han estado en la agenda de la CRM por algún tiempo, los principales puntos en discusión no incluyeron asuntos de derechos sino hasta hace poco (la primera iniciativa ocurrió en el año 1999, tiempo después de que las políticas migratorias habían sido ya implementadas).<sup>6</sup> Aportar el enfoque de derechos humanos a la discusión cae generalmente en la responsabilidad de los observadores internacionales en conjunto con las organizaciones de sociedad civil.

---

mecanismos de derechos humanos, tales como el Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Relator Especial de la ONU sobre Derechos Humanos de los Migrantes, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas / Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CEPAL / CELADE), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Secretario general de la Conferencia Iberoamericana (SEGIB), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la Fondo de las Naciones Unidas para la Población (UNFPA) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), también tienen la condición de observador. Información disponible en <http://www.rcmys.org/Descripcion.htm>.

<sup>5</sup> CRM. (2004, octubre). Notas para la presentación del coordinador de la secretaría técnica de la conferencia regional sobre migración (CRM) para la sesión especial del grupo de trabajo celebrada los días 30 de septiembre y 1 de octubre de 2004. *Véase también* The Regional Conference on Migration (CRM) or Puebla Process. (2010). The Regional Conference on Migration (RCM) or Puebla Process. Disponible en [https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/puebla\\_process\\_brochure2010.pdf](https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/puebla_process_brochure2010.pdf). (Modificando “buscar puntos en común” para “discutir las cuestiones migratorias de interés regional.”)

<sup>6</sup> Véase CRM. (2009, November). Historical Plan of Action (en lo sucesivo “Plan de acción”). Disponible en <http://www.rcmys.org/PlanAccion/Plan%20de%20Acci%F3n%20Hist%F3rico%20-%20Revisado%20Nov%202009%20-%20Eng.pdf>.

Actualmente tres temas y un plan de acción marcan la agenda general de la CRM:<sup>7</sup> (1) Políticas migratorias y gestión; (2) Derechos Humanos; (3) Migración y Desarrollo.<sup>8</sup> Para cada uno de estos temas, la CRM crea un plan estratégico para cumplir los objetivos determinados de manera común a través de la implementación de acciones, actividades y un cronograma. Entre los objetivos actuales relacionados con las políticas migratorias y de gestión, encontramos que están focalizados en intereses pragmáticos de la migración y hay un fuerte énfasis en la seguridad y control fronterizo, incluyendo la erradicación del tráfico y la trata de personas (estos dos delitos están mencionados juntos, pese a las sustanciales diferencias entre ellos, en especial en cuanto a sus víctimas).<sup>9</sup>

Estos objetivos incluyen la coordinación en: procesos de retorno de los migrantes con estatus migratorio irregular; desarrollo, revisión e implementación de las políticas migratorias basadas en intereses nacionales (más que regionales); y la cooperación técnica necesaria para facilitar esos objetivos, principalmente el retorno. Este tipo de metas refleja fuertemente el enfoque basado en seguridad hacia la política migratoria en los países de destino y de tránsito, como Canadá, República Dominicana, México o los EEUU. Mientras que los derechos de los migrantes están mencionados en los objetivos—limitados a una referencia genérica a su seguridad o dignidad—la prioridad claramente recae en el fortalecimiento de los mecanismos de control de frontera y en el aseguramiento de la repatriación de los migrantes a su país de origen.

Por contraste, el plan estratégico de objetivos en Derechos Humanos incluye un compromiso político amplio de “respetar los compromisos existentes en derechos humanos de los migrantes, sin importar su estatus migratorio, como es definido en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y otros instrumentos internacionales relevantes”. Estos objetivos también se enfocan en los refugiados, e incluye una referencia específica a la niñez migrante: “Para fortalecer el respeto por los derechos humanos de todos los migrantes, sin importar su estatus migratorio, con especial foco en los grupos vulnerables como las mujeres, niños y niñas”.<sup>10</sup>

Las actividades que han sido implementadas por la CRM se enfocan en la capacitación y visibilización mediante seminarios, talleres y campañas; además de la creación de redes consulares de trabajo. Mientras que la declaración mencionada releva el compromiso político en el marco internacional de los derechos humanos, es importante resaltar que los objetivos no especifican una lista amplia de los instrumentos de derechos humanos que conformarían el marco legal ni, como luego veremos aquí y tal como se analiza en otros capítulos de este libro, no incluyen mecanismos para hacer operativos esos derechos.

---

<sup>7</sup> Como una manera de fortalecer el diálogo entre la CRM y la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales (ONG) formaron la “Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones” (RROCM), que funciona como el principal interlocutor en nombre de las organizaciones de la sociedad civil de la región que trabajan en temas de inmigración. Véase el sitio oficial de la CRM (Regional Conference on Migration): <http://www.rcmys.org/Descripcion.htm>.

<sup>8</sup> Véase Regional Conference on Migration. (2009, November). Historical Plan of Action. Disponible en <http://www.rcmys.org/PlanAccion/Plan%20de%20Acci%F3n%20Hist%F3rico%20-%20Revisado%20Nov%202009%20-%20Eng.pdf>.

<sup>9</sup> La trata de personas tiene como víctimas a las personas—en especial NNA y mujeres—mientras que en el tráfico el bien jurídico afectado es la política de un Estado en materia de ingreso a su territorio (ello, sin perjuicio que las personas migrantes y solicitantes de asilo pueden ser víctimas de otros delitos, como el secuestro o la violación).

<sup>10</sup> CRM, Plan de acción.

Finalmente, el tercer tema, el nexo entre migración y desarrollo, adopta unos objetivos más amplios. Estos incluyen, por ejemplo: promover el mejor entendimiento del fenómeno regional de migración mediante una aproximación más objetiva y a largo plazo contemplando el origen, sus manifestaciones e impactos de la migración en la región; fomentar el intercambio de estadísticas relevantes sobre trabajadores migrantes temporarios y otras corrientes migratorias vinculada a la contribución positiva de los migrantes tanto en su país de origen como de destino; y llevar adelante actividades en las áreas de integración e inserción de los migrantes.<sup>11</sup>

Cabe destacar que el enfoque dado a este último punto refleja el compromiso con las políticas neoliberales, lo cual no resulta sorprendente: advirtiendo los beneficios de la migración apoyados por un consenso político en el marco complejo de las economías globalizadas, dichas políticas buscan crear un mercado global integrado mediante el cual los costos de producción son disminuidos mediante estrategias de localización de varios segmentos de la producción y los mercados son creados para estos bienes producidos. La teoría fue mostrada como beneficiosa para todas las partes involucradas. Esto se ve reflejado en la postura de la CRM a través de las contribuciones positivas de los migrantes al desarrollo y crecimiento en los países de origen mediante las remesas.

En la práctica, mientras que los y las migrantes—en particular aquellos en situación migratoria irregular—han ido crecientemente ocupando los trabajos más informales y precarios de la economía estadounidense, las causas de la migración se han incrementado. Ello, junto al fenómeno de deslocalización de empresas y la proliferación de las llamadas maquilas, acredita un interés prioritario por un modelo de desarrollo económico que beneficia a pocos, y no el desarrollo humano de todos los países—sobre todo desde una perspectiva de derechos.

Estas diferencias entre los tres temas revelan la complejidad de la iniciativa que acoge la CRM. Más aun, hay una gran brecha entre los puntos ideológicos de la CRM (bosquejados en su espacio colaborativo de trabajo) y las prácticas políticas adoptadas y deseadas por sus Estados Miembros cuando se enfrenta a la realidad migratoria. A la fecha, el progreso más concreto ha sido en este primer tema—la coordinación y seguridad—mientras que se ha avanzado muy poco en la agenda de derechos humanos y la de desarrollo (humano).

Como veremos, el compromiso retórico con los derechos humanos no puede prosperar a menos que sea acompañado por la creación de otra clase de mecanismos, y la reversión profunda del enfoque adoptado en los otros dos ejes. Es más, el apoyo retórico en los valores de derechos humanos en el contexto de la CRM tiene poca correlación con los países que individualmente adoptan políticas basadas en derechos humanos y las prácticas en su legislación interna; como el caso de México, que aparece legislativamente como un ferviente defensor de los derechos humanos pero los abusos y las graves violaciones de derechos hacia NNA migrantes, no han cesado de crecer en los últimos años.<sup>12</sup>

Como ejemplo de la creación de una política basada en la CRM que falla en su implementación, está precisamente la situación de los NNA migrantes no acompañados que son devueltos a

---

<sup>11</sup> CRM, Plan de acción.

<sup>12</sup> Véase capítulos cinco, seis, y siete sobre México para detalles sobre las violaciones de derechos.

Honduras y Guatemala desde México o los EEUU. Las directrices específicas establecen que estos NNA no pueden ser dejados sin protección en la frontera. Sin embargo, estos casos son los más frecuentes ya que los niños, niñas y adolescentes no son asistidos por los servicios sociales o no se contacta y/o busca a los familiares para asegurar el retorno seguro.<sup>13</sup> Estas dificultades en la implementación de la política debido a que se carece de mecanismos de aplicación y salvaguarda refleja las limitaciones de la CRM como un foro pragmático para enfrentar estos desafíos en asegurar los derechos de los migrantes y los intereses de los países miembros.

Las organizaciones de la sociedad civil han señalado estas contradicciones. Hace una década, se llamó la atención sobre la necesidad de reducir el abismo entre la retórica de los Estados sobre la voluntad política de atender a los derechos de los migrantes y la realidad que enfrentan los migrantes.<sup>14</sup> Este diagnóstico, desde entonces, no ha hecho más que agravarse.

El Plan de Acción de la CRM se volvió parte de la esfera de instrumentos internacionales en varios niveles mediante resoluciones y acuerdos discutidos y formalizados. Las limitaciones de este marco de cooperación voluntaria son evidentes en tanto las resoluciones adoptadas en la CRM, pese a que emergen del diálogo y la cooperación, no son vinculantes. Sin embargo, los documentos de la CRM son acuerdos multilaterales y por ende expresiones de su voluntad. En este sentido, si bien no serían formalmente instrumentos obligatorios de derecho internacional, pueden ser considerados expresiones sustantivas de cooperación y consenso; derecho consuetudinario. Es decir, pueden ser consideradas declaraciones o acciones que pueden tener fuerza por el contexto en el que fueron hechas aunque no haya un mecanismo de cumplimiento.<sup>15</sup>

En las siguientes secciones, se describirá las acciones principales y acuerdos hechos dentro del marco de la CRM, que directa o indirectamente, se refieren a la niñez migrante. La mayoría de esos casos revela un déficit doble: (1) la falta de cumplimiento, responsabilidad y mecanismos de seguimiento; y (2) un enfoque limitado en derechos humanos, específicamente un importante abismo en términos de salvaguardias sustantivas y procedimentales de derechos humanos.

#### *A. El estudio conjunto de México y Canadá sobre los derechos humanos de los NNA migrantes*

En el cumplimiento parcial del plan de acción en Derechos Humanos, la CRM ha tomado repetidamente los temas de los NNA y las mujeres migrantes, la familia en el contexto de la migración y la protección de estos grupos en situación de vulnerabilidad. Después de la reunión de la CRM sobre Niñez y Mujeres migrantes en Febrero del 2000 en San Salvador, Canadá y México realizaron un estudio conjunto para analizar los derechos humanos de la infancia migrante en el contexto de la CRM.

---

<sup>13</sup> Véase capítulos dos y tres de Honduras y Guatemala.

<sup>14</sup> Red de la Sociedad Civil para las Migraciones (RRCOM). (2004, Mayo). Declaración de la Red de la Sociedad Civil para las Migraciones (RRCOM) ante la IX Conferencia Regional sobre Migración. Disponible en <http://www.uca.edu.sv/publica/idhuca/migracion.html#declaracion>.

<sup>15</sup> Comisión Pastoral de Movilidad Humana Conferencia Episcopal de Guatemala, Asociación Misioneros de San Carlos Scalabrinianos, & UNICEF. (2013, Junio). Sistematización y análisis de los instrumentos generados en el seno de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), en material de atención y protección a niños, niñas y adolescentes migrantes. Ciudad de Guatemala, p. 7.

El informe (de octubre del 2002) incluye el análisis de la situación y una serie de recomendaciones a la propia CRM, a los Estados miembros a nivel nacional y otras partes involucradas.<sup>16</sup> En particular, se recomienda a la CRM *alentar a los países de la región a establecer un marco legal que pueda realmente proteger a los niños migrantes basados en tratados internacionales en especial en la Convención de los Derechos del Niño y las reglas de Beijing.*

Además, el informe recomendó que la CRM debe promover el permanente monitoreo de las condiciones bajo las cuales los NNA migrantes son atrapados, expulsados o repatriados, se encuentran detenidos, incluyendo monitoreos especializados e independientes sobre las condiciones de detención. También, que la CRM debe desarrollar programas de formación multiregionales para capacitar a los oficiales consulares en los países de la región sobre las técnicas para entrevistar a los niños, niña y adolescentes migrantes y para sensibilizar y entrenar a los agentes de frontera sobre la vulnerabilidad de los NNA migrantes y los métodos de investigación y entrevista de estos niños.<sup>17</sup> Resumiendo, el estudio convoca a (1) diseño de un marco legal sensible a los derechos de NNA; (2) Monitoreo permanente, en particular en procedimientos de detención y repatriación; y (3) Programas de capacitación y sensibilización a funcionarios clave, en temas de derechos de NNA.

El informe analiza en detalle los riesgos que atraviesa un NNA migrante y los procedimientos que deberían asegurar su bienestar. Entre los asuntos mencionados, se destaca la violación de los derechos humanos involucrados en la detención de niños, niñas y adolescentes. El informe explica que la detención nunca será en el interés superior del niño, citando casos de abuso físico y sexual, casos de negligencia, falta de acceso a derechos y personal no capacitado. Las violaciones a los derechos humanos de los NNA se profundizan mediante las restricciones a los derechos a recibir educación, salud y servicios. Además el informe resalta el particular trauma de la deportación de los niños, niñas y adolescentes migrantes.

El informe documenta los maltratos propiciados por las autoridades durante el proceso de detención y deportación, incluyendo el manoseo o la violencia verbal. También se documenta el débil estado físico y emocional de los NNA, que padecen insomnio, ansiedad y estrés emocional. Además, citando el estudio de Human Rights Watch del 2007, se señala que a diferencia de los adultos, que pueden ser liberados bajo fianza, los NNA carecen de autonomía para implementar esta libertad condicional, ya que no tienen acceso a abogados o desconocen sus derechos.<sup>18</sup>

El informe documenta casos en los cuales los NNA han sido usados como carnada para atrapar a otros miembros de la familia; así la familia entera puede ser sujeto de deportación. Concluye con una encuesta a los países participantes sobre varios aspectos de la situación tal cual era en el 2002.

---

<sup>16</sup> Action Canada for Population and Development & the Colegio de Michoacán for the Governments of Canada and México. (2002, octubre). Migrant Children: Human Rights, Protection and Services in the Member Countries of the Regional Conference on Migration, The Mexico-Canada Joint Study on Migrant Children in the Region (en lo sucesivo “Migrant Children”). Disponible en [http://www.rcmys.org/documentos/investigacion/pagina\\_investigacion.htm](http://www.rcmys.org/documentos/investigacion/pagina_investigacion.htm).

<sup>17</sup> Action Canada for Population and Development, Migrant Children, pp. 6-7.

<sup>18</sup> Action Canada for Population and Development, Migrant Children, p. 19. (Notando que este debido proceso persiste tanto en México como los Estados Unidos de América.)

Los informes más recientes registran idénticos problemas, revelando la continuidad de prácticas contrarias a la normativa internacional, a las declaraciones de la CRM, y por ende su ineficacia. En el 2011 el informe “Niños en la Frontera” realizado por Appleseed, así como el Informe “Niñez Detenida” realizado por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús en conjunto con el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova (Tapachula, Chiapas), llegan a las mismas conclusiones. Entre algunos problemas, estos informes revelan los serios problemas en derechos humanos que surgen por la ausencia de un enfoque coordinado e integrado a nivel nacional e internacional en los asuntos que involucran los derechos de los NNA en contexto de migración. También evidencian la prioridad en los objetivos de control migratorio por sobre la protección de los derechos de los NNA así como las deficiencias en las políticas de protección de infancia.

De manera similar, todas las investigaciones recopiladas en este libro reportan las mismas conclusiones. En muchos aspectos, puede decirse que los riesgos y los desafíos que enfrenta la niñez migrante y adolescente se han ido incrementando drásticamente. Mientras han crecido los niveles de violencia en alza en los países de origen como también en los de tránsito, también se fortalecieron los mecanismos de detención y repatriación de NNA, sus padres y/o familias, sin siquiera brindar los derechos y garantías para la protección de los derechos en juego en esos procedimientos.

El curso de las políticas migratorias y propuestas hasta ahora tomadas no han encontrado una solución efectiva desde la perspectiva de derechos a las crisis humanitarias y de desarrollo humano que caracterizan los procesos migratorios: desde condiciones inviables de vida y la violencia en los países de origen hasta los peligros en los países de tránsito, sumado a la creciente recepción hostil en los países de destino—incluyendo la detención arbitraria y la deportación—hasta la resistencia a la protección de refugiados. En este contexto se deben intensificar los esfuerzos para una solución regional que analice y comprenda todas las fases de la migración en la región—y no solo la deportación y los procesos de retorno, sobre los cuales la cooperación regional ha estado centrada en los últimos años.

### *B. Las directrices sobre repatriación y los más recientes protocolos*

Desde el 2003 la CRM ha adoptado dos tipos distintos de directrices sobre migración: (1) Directrices para los acuerdos multi y/o bilaterales entre los países miembros de la CRM sobre repatriación de migrantes regionales por tierra (2003); (2) Las directrices regionales para la asistencia de los niños no acompañados en casos de repatriación (2009).

#### *1. Lineamientos para el establecimiento de mecanismos multi y/o bilaterales entre los países miembros de la CRM en materia de retorno migrantes regionales por vía terrestre*

Estos lineamientos surgen del foco en las políticas migratorias y de gestión, que como se mencionó anteriormente, reflejan los intereses pragmáticos. Este documento fue adoptado en las conclusiones del seminario de la CRM sobre “Migración, Retorno y Reinserción” en Mayo de 1999 que tuvo lugar en Honduras, y en la reunión en Antigua (Mayo 2002) en el cual las partes

acordaron “Reforzar la labor de coordinación entre los gobiernos y con los organismos internacionales, en los procesos de retorno de migrantes en situación irregular, y . . . Desarrollar una estrategia y enfoque regional para facilitar el retorno de migrantes en situación irregular . . . ”.<sup>19</sup> Los lineamientos que fueron formulados durante esta conferencia revelan que la prioridad para los Estados es encontrar una forma de balancear los mecanismos para repatriar a los migrantes “no deseados” de sus territorios, con un sistema que provea un cuidado básico para la atención de salud de las personas involucradas.

Los lineamientos consisten en siete artículos: El primero aporta los antecedentes e incluye una definición de la “población objetivo” y el “marco legal internacional”. Esta invocación del marco legal internacional es muy abstracta: empieza por los derechos, obligaciones y responsabilidades de los estados miembros con respecto al derecho internacional, al derecho humanitario y a las normas de derecho humanitario (incluyendo la Convención de Ginebra de 1951 sobre refugiados y su Protocolo de 1967 y el principio de no devolución).

También recuerda a los países signatarios la Convención sobre Protección de los Derechos de los Trabajadores migrantes y sus familias ya que deben prestar especial atención a las observaciones realizadas por dicha Convención. Sin embargo, Estados Unidos no es signatario de esta Convención, por consiguiente está exento de garantizar las previsiones adoptadas por la misma. De todas maneras, muchos de esos estándares están incorporados en otros instrumentos internacionales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y de la ONU que sí obligan jurídicamente a EEUU. Sin perjuicio de ello, en tanto el compromiso y la relevancia dada por cada Estado a las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos varía significativamente, dichas referencias en el marco de la CRM se ven afectadas por ese contexto.

Los artículos restantes están dedicados a los aspectos logísticos y operativos de los procesos de retorno, como puntos de transporte, horarios, etc.; refugios y centros de atención, sistemas de información, fortalecimiento institucional, financiamiento, coordinación técnica internacional, y monitoreo y mecanismo de evaluación. Se focaliza en cuestiones como la ubicación, horarios, e información acerca de las identidades de los migrantes indocumentados.

En general, el tono de los lineamientos es una recomendación más que una obligación. Quizás lo más importante para nuestro propósito, es el lenguaje que rodea a la atención diferenciada en la sección 2.2.8 ya que es contundente en varios países, “deberían” es usado en vez de reforzar el principio de la unidad familiar. La repatriación de los migrantes regionales debe tomar lugar en cumplimiento del principio de unidad familiar. El país expulsor debe evitar separar a los miembros de la misma familia durante los procedimientos de detención, y deben asegurar que todos los miembros de la familia sean repatriados en el mismo grupo, durante las horas del día.

Pese al tono enfático de la sección, presenta varios problemas. Mientras que el principio de unidad familiar está expresado retóricamente, el contenido significativo de protección de los derechos humanos comprendido en el concepto de unidad familiar está reducido a una interpretación superficial y simplista sobre el deber de transportar conjuntamente a los miembros

---

<sup>19</sup> CRM. (2003, Diciembre). Lineamientos para el Establecimiento de Mecanismos Multi y/o Bilaterales entre los Países Miembros de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) en Materia de Retorno de Migrantes Regionales por Vía Terrestre, pp. 2-3. Véase <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7351.pdf?view=1>.

de la misma familia. El verdadero concepto de unidad familiar, interpretado correctamente, debe ser mucho más fuerte, protectorio e inclusivo. Comprende una serie de deberes que deben ser respetados por los Estados, incluyendo obligaciones negativas y positivas, i como adoptar medidas que garanticen la reunificación familiar, protejan la unidad familiar y eviten su separación por medio de, por ejemplo, la deportación de un miembro de la familia.

Otro serio problema en estos lineamientos es el lenguaje que da un margen de discrecionalidad a los Estados tanto en los temas de “refugios” como en los centros de detención transitoria. De igual modo, sobre el fortalecimiento de capacidades, declara que los países *pueden* establecer programas de capacitaciones para agentes migratorios y representantes de otras agencias relacionadas y que dicho entrenamiento *puede* cubrir aspectos relevantes sobre derechos humanos, atención a migrantes en tránsito, en especial a personas en situación de vulnerabilidad, etc.

Como podemos ver, dicho acercamiento no enfático a los derechos humanos de los migrantes y de hecho a la completa ausencia de derechos del NNA revela que estos derechos son al menos secundarios comparado con las metas explícitas de las directrices. Estos lineamientos fueron adoptados en el 2003, y pese a que ya en 2002 se había publicado el informe México-Canadá sobre NNA migrantes, sus conclusiones y recomendaciones no fueron debidamente tomadas en cuenta al tiempo de la adopción de estos lineamientos.

*C. Lineamientos regionales para la atención de niños, niñas, y adolescentes migrantes no acompañados en casos de repatriación*

El 9 de julio de 2009, un nuevo grupo de lineamientos fue adoptado específicamente relacionado a NNA migrantes. Sin embargo, estos lineamientos no se dirigen a los niños y niñas en general en el contexto de migración, sino a NNA no acompañados que están siendo repatriados. Estas directrices de repatriación para NNA no acompañados, contienen ciertas cláusulas específicas para la protección de los derechos de los NNA en el contexto específico de la migración comparado con los lineamientos de 2003. Sin embargo, su texto carece de un enfoque más sustancial de derechos, en especial en cuanto a los problemas y desafíos más complejos en el contexto de la migración en la región.

Los lineamientos constan de una introducción y seis secciones con varios artículos. En la introducción se establece que los países que forman la CRM “darán prioridad a las medidas necesarias para brindar la atención requerida durante el proceso de repatriación para garantizar que ésta sea de manera legal, ágil, digna, segura y ordenada respetando sus derechos humanos, tomando en cuenta siempre su interés superior, edad, género, etnia, religión, origen socio-económico y cultural”. Esta declaración ya introduce nuestra observación más importante a este acuerdo. Por un lado se hace alusión al interés superior del niño, pero por el otro se establece que la prioridad es la repatriación, cuando es el interés superior el que determinará en cada caso cuáles deberían ser las medidas a adoptar, las que pueden incluir o no la repatriación.

Los lineamientos continúan enunciando los protocolos de derechos humanos relacionados a los derechos de NNA y el marco legal de los instrumentos internacionales de los cuales la mayoría

de los estados son parte.<sup>20</sup> Estas directrices explícitamente reconocen y dan voz a dos principios fundamentales que sostienen la implementación de los lineamientos incluyendo “el interés superior del niño no acompañado, la reunificación familiar, y el respeto a los derechos humanos”. Estas directrices también definen “niño” como cualquier persona menor de 18 años en línea con la definición especificada en la CDN.

La sección I trata asuntos generales, en la declaración de objetivos de las directrices la declaración de DDHH es reiterada una vez más y esta vez los principios tienen un alcance mayor en cuanto a su aplicación. El objetivo establece que los derechos humanos y el interés superior del niño deben ser siempre salvaguardados “desde el momento de su detección hasta su repatriación”. Esto parecería significar que los derechos humanos del NNA no son aplicables de una manera únicamente procedimental, sino que estos principios que lo sostienen son inherentes y continuos en la interacción estatal con el niño en cada nivel y en cada momento.

La sección II es la concerniente a la atención a los NNA no acompañados. El Artículo 4 toma en cuenta que cada país debe cumplir con su legislación interna en los asuntos específicos y las directrices establecen que los NNA no acompañados deben ser tratados con dignidad y respeto en todos los casos, incluyendo medidas como: “ubicación segura y apropiada”, “información sobre los derechos y medidas de aseguramiento física y psicológica”, “autoridades capacitadas y asistencia para el bienestar físico y psicológico”. Además, los lineamientos destacan que el principio de reunificación familiar se garantizará sólo si se trata de una decisión con base al artículo 5 relativa al interés superior del niño.

La sección III concierne a la “protección para la Repatriación de los niños no acompañados considerando el Interés Superior del Niño”. Una vez más, el texto resalta la necesidad de mantener la centralidad del principio. El tono de la enunciación es prescriptiva, al señalar que la atención *debe* incluir: alojamiento que sea adecuado para la seguridad y el respeto a los derechos humanos, alimentación, acceso a la salud, recreación, educación, respeto a la confidencialidad, el derecho a ser informado, incluyendo el derecho a un traductor en un lenguaje que sea comprensible y acorde a su edad y nivel de madurez.

Las secciones IV y V mencionan el contacto a las autoridades relevantes y la adopción de procedimientos que aseguren el bienestar de los NNA, incluyendo la comunicación por los canales diplomáticos correspondientes, la asistencia consular y la protección, la comunicación entre instituciones que intervienen en la repatriación y la consideración de las alternativas de repatriación cuando la seguridad del niño no acompañado está en riesgo.

Los lineamientos estipulan un proceso de repatriación, incluyendo procedimiento, horarios, y ubicación para su realización. Estas directrices son generales; y no especifican información o agentes, como se detalla en los anexos o en los protocolos específicos. Esto requiere la

---

<sup>20</sup> Se incluye, entre otros: la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y su Protocolo Facultativo Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía; el Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil; la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores; el Protocolo para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños; el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por tierra, mar y aire; y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.

designación de medidas que aseguren la protección del NNA en los procedimientos de traslado. Establecen que el viaje debe ser adecuado, seguro, y expedito, y que las necesidades básicas del NNA deben estar atendidas durante la realización del viaje. También debe haber una notificación para asegurar la correcta recepción del NNA en el país de recepción. Finalmente, en la sección VI, se recomienda que los oficiales públicos no deben estar uniformados y se debe considerar la cooperación estadística y la asistencia técnica.

Aún cuando los lineamientos establecen el compromiso de proteger a los NNA no acompañados, presentan cuatro serios problemas. Primeramente, que se tratan únicamente de lineamientos, dejando así un amplio margen de discrecionalidad a los Estados en cuanto a su implementación. Tampoco se prevé, consecuentemente, un mecanismo de monitoreo y control de su cumplimiento.

En segundo lugar, durante el procedimiento de repatriación, los protocolos específicos para asegurar el bienestar de los niños, niñas y adolescentes durante el retorno son dejados a acuerdos locales entre estados. La ausencia de directrices específicas a tal fin, junto a la discrecionalidad antes señalada, dificulta aún más su cumplimiento.

En tercer lugar, la falta de referencia a los NNA general—ya que sólo se refiere a NNA no acompañadas deja afuera a otros niños y niñas migrantes. Mientras que no hay duda de los NNA no acompañados están en una situación de especial vulnerabilidad, tanto durante la migración como en el proceso de repatriación—y de ahí la necesidad crítica de proteger sus derechos—ello no excusa la falta de consideración de otros NNA migrantes cuyos derechos pueden ser afectados y que pueden tener necesidades distintas de sus adultos cuidadores.<sup>21</sup>

El tercer problema con las directrices son su objetivo. Éste se limita a algunos aspectos del proceso de repatriación, más que asegurar el interés superior del niño mediante una serie de mecanismos y soluciones. El mensaje detrás de estos lineamientos es el de una seria limitación en cuanto al enfoque de derechos de NNA. Mientras que retóricamente invocan un número de principios de derechos humanos e incluyen medidas especiales de protección durante el proceso de repatriación, estos carecen de garantías procedimentales y sustantivas que se adecuen al marco protectorio de los derechos de NNA tanto a corto como a largo plazo.

El asunto clave no es sólo cómo, cuándo, o con quien el NNA es repatriado, sino porqué. El centro de la discusión debe incluir si el NNA debe ser repatriado o si se debe adoptarse otra clase de decisión en el marco de un proceso más amplio y profundo, y, en especial, con otro objetivo: nos referimos a un Procedimiento de Determinación del Interés Superior del niño (DIS).

En orden de tomar una decisión con base en el interés superior del niño, debe existir un proceso dirigido a asegurar de manera integral los derechos del NNA en juego en cada caso, según los estándares internacionales aplicables. Esto es precisamente de lo que carecen los lineamientos y por ende su principal falencia, cuyos graves efectos se pueden observar de manera detallada en casi todos los capítulos de este estudio en los que se describen las violaciones a derechos y

---

<sup>21</sup> El problema de dejar de lado los derechos generales de los niños en cada etapa, también se refleja en el nivel de la legislación interna, como la ley de migración mexicana que fue aprobada en 2011, tal como se describe en otros capítulos cinco, seis, y siete de este estudio.

garantías fundamentales de los NNA migrantes que son repatriados desde México y Estados Unidos.

*D. Las recientes iniciativas de la CRM sobre NNA no acompañados*

Desde el comienzo de esta década, la temática de los niños, niñas y adolescentes en contexto de migración en la región ha teniendo mayor lugar en las iniciativas de la CRM, en un escenario más que propicio por las siguientes razones: (1) el crecimiento significativo de los NNA—tanto no acompañados como los que migran con su familia—desde Centro América y México hacia los EEUU; (2) el incremento de otra categoría de NNA afectados por las políticas migratorias, incluyendo aquellos que son separados de su familia debido a la detención y medidas de deportación, y aquellos que son dejados atrás por sus padres que migran; y (3) el dramático aumento de los riesgos que afectan a esos NNA en origen, en el tránsito, el destino y, en su caso, si son retornados. Sin embargo este contexto variado donde diferentes grupos de NNA están involucrados, las conferencias de la CRM han estado enfocadas a la situación de los niños no acompañados.

En este sentido, una de las recientes iniciativas ha sido un Plan para un protocolo Binacional entre México y Guatemala para atender a los niños y adolescentes migrantes no acompañados, donde se destaca que no deben ser devueltos en frontera sin haber sido recepcionados debidamente por los agentes de protección o sin un protocolo que asegure debidamente que los NNA retornen de manera segura a sus hogares/familias. El protocolo está basado en un campo de trabajo en ambos países e intenta abarcar un número de tareas y responsabilidades a diferentes niveles. Pese a que los países ya han desarrollado acciones para formalizar el protocolo, no ha sido firmado por los Estados.<sup>22</sup>

A esto se suma, que durante el seminario de la CRM sobre Infancia y migración,<sup>23</sup> se elaboró una propuesta de protocolo general para la atención de los niños y adolescentes migrantes no acompañados. Establece una base relevante en el marco de protección de los derechos humanos para estos migrantes en orden de garantizar sus derechos. Cuando dichos protocolos sean adoptados formalmente como resultado de la CRM, se habrá avanzado al menos algunos pasos en asegurar los derechos de los niños y adolescentes migrantes en América Central y Norteamérica.

En el 2013, la CRM también ha producido un informe sistematizando y analizando los instrumentos generados por la CRM en la atención y protección de los niños y adolescentes migrantes. El propósito principal del informe es reunir y evaluar todos los diferentes documentos, acuerdos, directrices y materiales de difusión adoptados en el marco de la CRM hasta la fecha sobre la infancia migrante.

Este libro actualizado con los resultados y recomendaciones del informe del informe del 2002 y la emisión de nuevos incluyen los siguientes puntos: (1) un registro regional de estadísticas sobre NNA migrantes no acompañados en orden a contribuir al mejor diseño de las políticas; (2) la necesidad de conducir mejor las entrevistas a NNA migrantes deportados que se extienda más

---

<sup>22</sup> Comisión Pastoral de Movilidad Humana Conferencia Episcopal de Guatemala. (2013), p. 18.

<sup>23</sup> Celebrado en Antigua, Guatemala (2013, agosto).

allá de la identificación de la información personal y el país de origen, como la creación de materiales para la entrevista adecuados a la diversidad y complejidad de la infancia migrante en la región; (3) un análisis extenso sobre las entrevistas para dar voz a los intereses y necesidades de estos NNA durante sus experiencias durante el proceso de deportación y repatriación; 4) necesidad de reducir el número de entrevistas a las que los NNA son sujeto y la tentativa de reestructurar este proceso mediante la coordinación entre países; (5) más énfasis en la inclusión del principio de interés superior del niño y el principio de no re victimización en el desarrollo de los documentos e instrumentos; (6) mayor consideración en el interés superior del niño y simultáneamente en el análisis independiente de las necesidades de sus padres; (7) más participación de la sociedad civil en la formulación y bosquejo de documentos e instrumentos; y (8) la formulación de protocolos binacionales de tratamiento, acompañamiento y recepción de NNA no acompañados en orden a una mayor atención y protección.<sup>24</sup>

A mediados del 2014, en el contexto de la mal llamada “crisis humanitaria” de los niños no acompañados, la CRM adoptó un numero de decisiones en la materia. En la Declaración Extraordinaria de Managua, adoptada el 25 de Junio de 2014,<sup>25</sup> los Viceministros y las cabezas de delegaciones de los Estados Miembros, reconociendo la corresponsabilidad regional y la inmediata necesidad de implementar medidas comprensivas y medidas articuladas, acordaron lo siguiente:

1. Asegurar el Interés Superior de Niño, reafirmando que el interés superior del niño, y la unidad familiar, deben guiar las respuestas regionales, bilaterales y nacionales.
2. La creación y reuniones de un grupo ad hoc sobre niñez migrante.
3. Proveer información exacta y compromiso en la comunicación.
4. Combatir el crimen organizado de Tráfico humano y fortalecer la cooperación en la implementación de las respectivas leyes nacionales.
5. Gestión migratoria en coordinación para detectar a los traficantes, contrabandistas y crímenes relacionados para desalentar las corrientes migratorias irregulares.
6. Desarrollo: compromiso a trabajar juntos para atender las causas estructurales del movimiento irregular de los niños migrantes no acompañados y trabajar en la erradicación de dichas causas, como el diseño de programas de desarrollo social y económico en los países de origen.
7. Fortalecer la protección consular, en particular la asistencia a niños no acompañados.
8. Repatriación y reintegración: apoyando la creación de leyes, en esas instancias en las cuales los niños son retornados con sus familias a sus países de origen en acuerdo con el debido proceso, y cooperando para dedicar recursos suficientes a la implementación de programas de reintegración a los países de origen.

---

<sup>24</sup> Comisión Pastoral de Movilidad Humana Conferencia Episcopal de Guatemala. (2013), pp. 77-80.

<sup>25</sup> Véase CRM. (2014, junio). Declaración Extraordinaria. En [http://www.crmsv.org/ReunionesCRM\\_GRCM.htm](http://www.crmsv.org/ReunionesCRM_GRCM.htm).

9. Protección internacional, reconociendo que algunos niños no acompañados deben ser protegidos con el estatus de refugiado o una protección similar.
10. Aceptar la cooperación de organizaciones internacionales, sociedad civil y organizaciones no gubernamentales que involucran a la protección de migrantes.
11. Intercambio técnico y capacitación en buenas prácticas.

Mientras esta Declaración, así como las recomendaciones de Informe 2013, pueden implicar alguna mejora en términos de cooperación regional y acuerdos basados en derechos, así como el reconocimiento de las causas estructurales, es importante tomar en cuenta tres asuntos: (1) no hay mecanismos coercitivos o de seguimiento para asegurar su implementación; (2) algunos asuntos claves de DDHH están ausentes, como evitar la detención de NNA migrantes y asegurar la determinación del interés superior del niño en el caso a caso; y (3) un enfoque crítico es puesto en la responsabilidad de los padres, sin tomar en cuenta otras políticas que contribuyen a la separación familiar—por ejemplo la falta de programas de regularización o procedimientos de reunificación familiar.

Estos asuntos se vuelven cada vez más serios a la luz de las medidas concretas que los gobiernos han venido implementando desde la fecha de la declaración. Como evidencia de este libro, el número de NNA detenidos y repatriados desde México a América central, así como el lamentable resurgimiento de las prácticas de detención familiar en los EEUU, son claros ejemplos de las respuestas totalmente inadecuadas para la crisis regional de derechos humanos, desarrollo humano, humanitaria y de refugiados que está detrás del fenómeno de la niñez en el contexto de la migración en Centro y Norte América.

### **III. Acuerdos regionales y bilaterales sobre migración**

Hay varios tipos de acuerdos sobre migración que se han firmado por los países de la región, tanto a nivel bilateral como multilateral. La mayoría de ellos han sido recientemente llevados a cabo en conformidad con los planes de acción de la CRM examinados anteriormente. Debido a que México es un país de origen, tránsito y destino, ha sido el firmante del número más amplio de acuerdos y con el mayor número de estados individuales, después de haber firmado acuerdos bilaterales con los Estados Unidos, Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Los cuatro países centroamericanos son partes en un Acuerdo Multilateral de Entendimiento o MOU (por sus siglas en inglés de *Memorandum of Understanding*) firmado sobre la base de los lineamientos de la CRM antes mencionados sobre la repatriación segura; y los acuerdos bilaterales firmados por cada uno de ellos se ha implementado, de vez en cuando con carácter retroactivo, como anexo a este MOU multilateral.

Estados Unidos no ha firmado ningún acuerdo multilateral sobre cuestiones de migración, mientras que por el contrario ha promovido y firmado acuerdos comerciales multilaterales y acuerdos de seguridad que, de hecho, afectan de forma oblicua los patrones del fenómeno migratorio, sus causas subyacentes e incluso sus consecuencias. Por otra parte, los Acuerdos de repatriación de Estados Unidos con México son de tres niveles: existen acuerdos bilaterales

amplios a nivel nacional; acuerdos generales a nivel regional; y acuerdos de repatriación específicos a nivel local.

*A. México, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua: los MOU y anexos*

Sobre la base de los lineamientos de la CRM en acuerdos multilaterales y bilaterales sobre el retorno de los migrantes, México, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua firmaron un Memorando multilateral de entendimiento sobre la repatriación digna, ordenada rápida y segura de Centroamérica migrantes americanos por tierra, firmado en San Salvador el 5 de mayo de 2006.<sup>26</sup> El tono y la naturaleza de este MOU son coherentes con las directrices establecidas anteriormente por la CRM y previeron la inclusión de anexos que se establecen los detalles técnicos de la aplicación del memorando a través de acuerdos bilaterales entre México y cada uno de los demás países. Mientras que todos estos acuerdos fueron redactados en similar línea, vale la pena señalar varias cuestiones específicas.

El MOU 2006 es un acuerdo multilateral firmado por todas las partes, excepto los Estados Unidos; hace referencia a las cuestiones de los derechos humanos y a los niños migrantes, pero no analiza profundamente o define las condiciones de tratamiento para asegurar las obligaciones que cada Estado tiene en materia de derechos humanos, o con especial énfasis en la niñez. El acuerdo multilateral hace referencia a tres tipos de migrantes: los migrantes irregulares, los que constituyen parte de un grupo en situación de vulnerabilidad, y los acusados haber cometido un delito o una infracción administrativa distinta al ingreso irregular al país.

Los NNA son parte del segundo grupo, que también incluye a las mujeres embarazadas, las personas con discapacidad, personas de edad por encima de los sesenta años de edad, y las víctimas del delito de trata de personas. El único principio que se menciona es el de unidad familiar, aunque no define a la familia ni mecanismos concretos para su protección. La consideración a los NNA migrantes está solamente en el contexto de las condiciones físicas de repatriación: los grupos en situación de vulnerabilidad, incluidos los NNA debe involucrar a la notificación consular de los procedimientos de repatriación y, en caso de transporte aéreo regional (en lugares alejados de la frontera sur) debe ser proporcionado.

Tabla 1: Acuerdos bi/multilaterales sobre migración, firmados en el marco de la CRM <sup>27</sup>

<b>Nombre</b>	<b>Fecha</b>	<b>Tipo</b>	<b>Nivel</b>	<b>Propósito</b>	<b>Países Involucrados</b>
Acuerdo entre Estados Unidos Mexicanos y la República de El Salvador sobre la repatriación ordenada, rápida y segura de migrantes salvadoreños vía terrestre desde territorio	17/05/2005	Acuerdo	Bi	Establecer referencias para la repatriación ordenada y segura de nacionales salvadoreños	M –El S.

<sup>26</sup> Véase la versión completa del texto del acuerdo en el siguiente sitio web: <http://www.estudiosdemigracion.org/inedim2013/documentosypub/basededatos/legislacionnacional/acuerdosbilaterales/memorandumrepatriacion.pdf>.

<sup>27</sup> Comisión Pastoral de Movilidad Humana Conferencia Episcopal de Guatemala. (2014), pp. 22-29.

mexicano					
Memorándum de entendimiento entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos y El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua sobre la repatriación digna, ordenada, rápida y segura de nacionales centroamericanos por tierra	05/05/2006	Memorándum de entendimiento	Multi	Mecanismos para la cooperación regional en materia de repatriación	M – EIS- G- H-N
Anexo al Memorándum de entendimiento entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos y la República de El Salvador, República de Guatemala, República de Honduras y la República de Nicaragua sobre la repatriación digna, ordenada, rápida y segura de nacionales centroamericanos por tierra	21/11/06	Anexo	Bi	Detalles de los aspectos operacionales del Memorándum de entendimiento	M-H
	25/04/07	Anexo	Bi	Detalles de los aspectos operacionales del Memorándum de entendimiento	M-N
	—	Anexo	Bi	Detalles de los aspectos operacionales del Memorándum de entendimiento	M-G
	07/09/09	Anexo	Bi	Detalles de los aspectos operacionales del Memorándum de entendimiento	M-G-H- El S
Manual de Procedimientos para la digna, ordenada y segura repatriación de nacionales centroamericanos de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua que están bajo la custodia de las agencias de inmigración mexicanas	15/11/11	Manual	Multi	Facilitar el funcionamiento del memorandum de entendimiento por medio de la cooperación de México en la repatriación	

Los primeros países que tienen acuerdos bilaterales con México fueron El Salvador y Guatemala (17 de mayo de 2005 y 28 de junio 2005, respectivamente) firmado antes de la firma del acuerdo multilateral; éstos fueron adoptados retroactivamente como anexos. Coincidentemente, estos también resultan ser los países más cercanos a la frontera con México, pero lo más importante, es que estos anexos contienen los puntos más sustantivos en relación con el tratamiento de las personas en condiciones de vulnerabilidad, y los NNA en particular.

El acuerdo bilateral que contiene una menor protección sustantiva a los NNA migrantes o a los principios de derechos humanos, es Honduras, cuyo acuerdo bilateral fue ratificado en el año 2009 y contiene escasa provisión para salvaguardar los derechos de los y las migrantes hondureños. Todos los acuerdos establecen disposiciones básicas alrededor de la ubicación y horarios de los procedimientos de repatriación, los reglamentos acerca de la protección consular y el derecho a solicitar la condición de refugiado, acreditar la situación regular, o acuerdo de ser repatriados, sin perjuicio de la futura readmisión posible a México. Los capítulos 2 y 4 de este libro que describen la situación en Honduras y El Salvador ofrecen muchas evidencias acerca de la aplicación irregular de este acuerdo por todos los gobiernos involucrados, incluyendo la falta de cumplimiento de los compromisos más básicos en torno a la logística de la repatriación de NNA.

El acuerdo con Guatemala contiene una descripción de los procedimientos de repatriación. Los grupos en condiciones de vulnerabilidad se definen en el acuerdo e incluyen a los NNA no acompañados (definidos como las personas menores de dieciocho años de edad que viajan solas), para quienes se establece un protocolo específico a seguir, con acciones tales como: la notificación de la autoridad consular de la situación de Guatemala, así como el inicio del proceso de repatriación; la necesidad de reconocimiento de la nacionalidad por el consulado guatemalteco un mínimo de un día antes de los procedimientos de repatriación; la entrega del nacional de Guatemala en las autoridades consulares de acuerdo con las reglas establecidas por el acuerdo. A su vez, las autoridades guatemaltecas se comprometen a respetar los derechos humanos de las personas a ser repatriadas a otros países de América Central a medida que atraviesan el territorio guatemalteco.

Los otros dos acuerdos firmados con México, El Salvador y Nicaragua revelan posturas que se ubican entre el enfoque de Guatemala y el compromiso débil del caso de Honduras. El acuerdo con El Salvador añade algunos elementos nuevos a las garantías, expresando que las obligaciones asumidas por las partes no afectan a otras obligaciones internacionales que poseen—si estas obligaciones son las obligaciones de derechos humanos u otras cuestiones generales (artículo 3). Las directrices incluyen una sección separada sobre el tratamiento de los grupos en situación de vulnerabilidad, los NNA entre ellos, que se tratan por separado del resto de la población.

Las repatriaciones también están sujetas al principio de la unidad familiar y por ende a la prueba de parentesco (artículo 7); también en este caso, el principio se invoca, pero no existe una especificación de la definición de miembro de la familia, o el tipo de prueba que se requieren a fin de invocar este principio.

Tabla 2: Acuerdos de Centro América aprobados y ratificados<sup>28</sup>

Documento	Legislación Nacional	Interés superior de NNA no acompañados	Notificación Consular	Custodia durante el procedimiento	Trata de Personas
<b>Memorándum de entendimiento:</b> M-G en la protección de las mujeres y los niños víctimas de la trata	n/a	n/a	n/a	n/a	Si
<b>Acuerdo:</b> M-El S sobre seguridad de repatriación terrestre	En conformida d con leyes nacionales	n/a	Sí, con el fin de verificar la edad y la nacionalidad	n/a	Si, en un informe separado
<b>Memorándum de entendimiento:</b> M, El S., G, H, N sobre digna y segura repatriación terrestre	En conformida d con leyes nacionales	n/a	Sí, si el sujeto pertenece a una clase en situación de vulnerabilidad	n/a	Reciben especial atención por ser grupos en situación de vulnerabilidad
<b>Anexo M-H</b> sobre repatriación terrestre	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
<b>Anexo M-N</b> sobre repatriación de centro americanos por vía terrestre	n/a	n/a	Si	n/a	Reciben especial atención por ser grupos en situación de vulnerabilidad
<b>Anexo M-N-El S-G-H</b> sobre repatriación de centro americanos por vía terrestre	n/a	n/a	Si, en NNA no acompañados	Custodia otorgada desde México a la autoridades de Guatemala	Reciben especial atención por ser grupos en situación de vulnerabilidad

En general, a pesar de las salvaguardas y protecciones otorgadas entre los diversos acuerdos bilaterales, está claro que ningún de los acuerdos es un instrumento adecuado de protección de los derechos de los NNA migrantes. Las referencias a los niños y otros grupos en situación de vulnerabilidad es en mayor o menor medida, sólo el cumplimiento mínimo de las obligaciones internacionales de derechos humanos en un nivel meramente nominal. Desde un punto de vista práctico, este cumplimiento pudo ser suficiente para hacer formalmente aceptables los acuerdos

<sup>28</sup> Comisión Pastoral de Movilidad Humana Conferencia Episcopal de Guatemala. (2013), pp. 56-61.

bilaterales para los planes de la CRM sobre políticas y gestión de la migración; dentro del ámbito de sus pronunciamientos y lineamientos.

Por otra parte, además de los MOU y sus anexos, se redactaron en 2010 y 2011 manuales de procedimiento para todos los estados miembros. El del 2010 es más general y el más detallado es del 2011; ambos tienen como propósito la regulación de la repatriación de los centroamericanos desde México. Estos fueron creados dentro de la CRM a través de los grupos de trabajo regionales. El manual de procedimiento de 2011 hace algunos avances en la protección de los derechos humanos de los NNA migrantes, incorporando la noción de la preservación del interés superior del niño en el protocolo, que facilita la comunicación consular al proporcionar información de contacto más específico y en el apartado de los migrantes salvadoreños que distingue entre los procedimientos a seguir en los casos de niños y adolescentes acompañados y no acompañados.<sup>29</sup>

### *B. El Salvador y los Estados Unidos*

Como parte de una legislación general contra la trata infantil, los Estados Unidos mediante la Ley de Reautorización de Protecciones a las Víctimas de la Trata (TVPPRA) ha establecido los requisitos para la repatriación “segura” y “sostenible” de los NNA no acompañados. Esta ley incluye la sección 1232 (a)(5)(A), lo que requiere el Departamento de Estado en relación con la Salud y Servicios Humanos y Seguridad Nacional y las ONG para crear un “programa piloto” para los mejores prácticas y la repatriación sostenible seguro de no acompañado niños extranjeros a su país de nacionalidad o de residencia habitual. El programa, diseñado como un proyecto piloto de 18 meses, fue desarrollado en 2010 y administrado conjuntamente entre la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA).<sup>30</sup>

El programa tenía como objetivo la protección de los derechos de los NNA no acompañados a través de la repatriación y posterior reunificación familiar, acompañando su reintegración en la familia y las comunidades a través de la provisión de apoyo en cuestiones como la educación, capacitación laboral, así como servicios de salud física y mental. El programa también tenía un componente de investigación y monitoreo.

Según la OIM, la fase inicial del proyecto benefició a 52 regresaron los niños no acompañados a fin de garantizar su reintegración y recepción adecuada en El Salvador proveyendo asistencia escolar, formación laboral y otros servicios. Luego de la primera fase, los organismos locales y nacionales en El Salvador debían asumir la responsabilidad del proyecto. La OIM ha señalado que la iniciativa está en su segunda fase y se espera que se asista a unos 10 NNA. Sin embargo, no ha sido difundida información sobre si efectivamente se está implementando el programa a través de dichos organismos, no siendo claro cuál sería la institución responsable. Además, los resultados del seguimiento de las fases I y II aún no están aún disponibles.

---

<sup>29</sup> Comisión Pastoral de Movilidad Humana Conferencia Episcopal de Guatemala. (2013), pp. 14-15.

<sup>30</sup> Cavendish, B., y Cortazar, M. (2011). *Children at the Border: The Screening, Protection and Repatriation of Unaccompanied Mexican Minors* (hereinafter “Children at the Border”), p. 24. Disponible en <http://appleseednetwork.org/wp-content/uploads/2012/05/Children-At-The-Border1.pdf>.

En cualquier caso, lo más importante es que el número de NNA que se han “beneficiado” hasta ahora revela el impacto extremadamente limitado de una iniciativa de esta naturaleza. Es decir, en tanto no se aborden de manera integral los aspectos más estructurales, por parte de todos los actores responsables, en particular los cinco estados directamente involucrados en este fenómeno regional. Además, veremos en los capítulos 8 y 4 de este libro sobre Estados Unidos y El Salvador cómo las obligaciones en materia de derechos de los NNA no son tomadas en cuenta de manera apropiada, en especial en términos de la reunificación familiar, el debido proceso, y el interés superior como el derecho al desarrollo del niño en el mediano y largo plazo.

### *C. México y Estados Unidos*

La situación en los Estados Unidos respecto a la repatriación de nacionales mexicanos ha sido objeto recientemente de un cambio significativo en la medida en que los temas de inmigración que había sido anteriormente tratados a nivel local, se han vuelto cada vez más consolidados bajo el lema general del Departamento de Seguridad Nacional (DHS) y de Inmigración y Control de Aduanas (ICE) a raíz de los hechos del 11 de septiembre de 2001. A pesar de esta consolidación, todavía hay un poco de variación regional dentro de los Estados Unidos en términos de la protección ofrecida a los migrantes, y los NNA en particular, en especial mientras se encuentran bajo custodia de las autoridades locales.

Entre los años 1996 y 2012 cuatro acuerdos bilaterales nacionales pertinentes se han firmado entre Estados Unidos y México. El más reciente, de 2004, consiste en un memorando de entendimiento entre el Departamento de Seguridad Nacional y la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la repatriación de nacionales mexicanos.

#### *1. Los acuerdos bilaterales en el ámbito nacional*

El primero de esos acuerdos es un Memorando de Entendimiento sobre Protección Consular de los Estados Unidos y los nacionales mexicanos (entró en vigor el 07.05.1996).<sup>31</sup> En este documento los Estados Partes afirman su compromiso de respetar “los derechos humanos de todas las personas dentro de sus respectivos territorio”, y afirman su deseo de cooperar de buena voluntad manifiesta y mantener buenas relaciones en términos de la Convención de Viena (1963).

El documento también afirma el mutuo deseo de promover la protección de los derechos humanos a través de los mecanismos fronterizos de consulta y actividades de Inmigración y Naturalización, así como la protección consular; y fomentar la participación de las autoridades locales en estas entidades. Además estos instrumentos obligan a funciones consulares de salvaguarda de los intereses de los NNA, en línea con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. Los NNA no acompañados mexicanos por lo tanto tienen derecho a comunicarse con los funcionarios consulares mexicanos, a que se notifique al consulado cuando se los tiene en

---

<sup>31</sup> Véase Memorandum de Entendimiento Sobre Protección Consular de Nacionales de México y de Estados Unidos, EEUU-México. (1996, 7 de mayo). Disponible en <http://www.sre.gob.mx/images/stories/docnormateca/dgpme/memo/memoentendimiento.pdf>.

custodia, a ser informados de este derecho a la notificación consular, y a recibir la visita de un funcionario consular durante su detención.<sup>32</sup>

La situación de los NNA en los procedimientos migratorios se plantea en relación con el compromiso de ambos países a “asegurar que la notificación específica a los representantes consulares se dan en los casos relacionados con la detención de niños, mujeres embarazadas y personas en situación de riesgo”. Además, este instrumento asegura la presencia consular y protección en “ensayos o actuaciones judiciales en relación con sus respectivos nacionales incluidos los procedimientos legales relacionados con niños”. Las prácticas y los procedimientos descritos en los capítulos 8 y 7 de este libro referidos a los Estados Unidos y la frontera norte de México dan cuenta del incumplimiento generalizado de estos preceptos.

El segundo acuerdo bilateral fue firmado el 11.06.1998, y se trata de un memorando de entendimiento sobre Mecanismos de Consulta de la Comisión de Inmigración y Naturalización y aquellos a cargo de funciones de servicio y Protección Consular.<sup>33</sup> En términos de derechos humanos, se limita una vez más al respeto de los derechos humanos de migrantes a través de su objetivo de brindar protección consular a migrantes mexicanos en custodia, a regular la conducta de los funcionarios del INS, entre otros aspectos.

Finalmente, en el 2004 se firmaron otros dos acuerdos bilaterales: el Plan de Acción de México-Estados Unidos para la Cooperación y Seguridad Fronteriza, el cual no hace mención alguna de los NNA o en materia de derechos humanos, y vendría a reforzar iniciativas similares desarrolladas luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001.<sup>34</sup> El documento más importante que regula las relaciones bilaterales en materia de migración entre la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos y el Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos, es el Memorando de Entendimiento sobre la Repatriación Segura, Repatriación ordenada, Digna y Humana de Nacionales Mexicanos.<sup>35</sup> Este MOU se encuentra actualmente en vigor en virtud del Acuerdo Bilateral de abril de 2009, ejecutado por 30 acuerdos locales para la Repatriación de nacionales mexicanos.<sup>36</sup>

Este documento representa un cambio en la trayectoria de los acuerdos bilaterales nacionales firmados por Estados Unidos con respecto a las normas de derechos humanos más amplios y aplicables a la migración en general, y a la repatriación de nacionales específicamente. La primera diferencia es que este Memorando afirma el “reconocimiento de los derechos humanos,

---

<sup>32</sup> Cavendish, B., *Children at the Border*, p. 25.

<sup>33</sup> Véase Memorandum de Entendimiento Sobre los Mecanismos de Consulta Sobre Funciones del Servicio de Inmigración y Naturalización y Protección Consular, EEUU-México. (1998, 11 de junio). Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2010/CDConsular/pdf/T52BIS.pdf>.

<sup>34</sup> Véase Velázquez Flores, R. y Schiavon, J. (2008). El 11 de septiembre y la relación México-Estados Unidos: ¿hacia la securitización de la agenda? *Revista Enfoques*, VI(8). Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/960/96060805.pdf>.

<sup>35</sup> Véase Memorandum de Entendimiento entre la Secretaría de Gobernación y la Secretaria de Relaciones Exteriores de Seguridad Interna de los Estados Unidos de America Sobre la Repatriacion Segura, Ordenada, Digna y Humana de Nacionales Mexicanos, EEUU-México. Disponible en [http://www.sre.gob.mx/images/stories/dgpme/acuerdos/mou\\_repatriaciones.pdf](http://www.sre.gob.mx/images/stories/dgpme/acuerdos/mou_repatriaciones.pdf).

<sup>36</sup> U.S. Department of Homeland Security. (2009, Abril). Secretaries Napolitano and Espinosa Announce Agreement on Mexican Repatriation. Disponible en <http://www.dhs.gov/news/2009/04/03/agreement-mexican-repatriation-announced>.

independientemente de la condición migratoria” y, además, que el proceso de repatriación sea coherente con los principios de derechos humanos.

El objeto de este Memorando es establecer un marco de referencia para las acciones bilaterales específicas y procedimientos transparentes para la repatriación segura y ordenada de nacionales mexicanos y proporcionar un marco general. El Artículo 18 establece criterios y principios básicos que subyacen a la formación de acuerdos para los procedimientos locales de repatriación.

El Artículo 3 establece los principios y criterios para la repatriación, que incluyen principios de derechos humanos, tales como: (a) que la repatriación sea compatible con el respeto de los derechos humanos y la dignidad de los ciudadanos mexicanos “que se encuentran en los Estados Unidos en violación de la ley de inmigración”; (e) el establecimiento de la unidad familiar es un principio básico (f) reconoce las necesidades especiales y la línea de base más elevados que debe aplicarse a los NNA no acompañados.

La agencia mexicana debe hacer todo lo posible para que los representantes adecuados de bienestar familiar reciben estas personas en caso de repatriación de los Estados Unidos. El documento no especifica los mecanismos particulares para la protección del bienestar de la familia, o para asegurar que un niño repatriado solo sea devuelto con seguridad y desde un enfoque de derechos.

*Disposiciones generales del MOU 2004*

Las repatriaciones deben llevarse a cabo de manera compatible con el respeto a los derechos humanos y la dignidad de los ciudadanos mexicanos que se encuentran en los Estados Unidos en violación de la ley de inmigración
Todos los mexicanos detenidos tienen derecho a la notificación por el Departamento de Seguridad nacional de su derecho a comunicarse con un funcionario consular mexicano y reunirse en privado con dicho funcionario
<i>Puntos de repatriación</i> deben establecerse de una manera consistente con las horas programadas de funcionamiento y la disponibilidad de personal. Todo esfuerzo debe ser tomado por México para asegurar que los puntos mutuamente designadas de recepción con personal capacitado y adecuado nivel de acceso a la salud, el bienestar y la seguridad de los ciudadanos mexicanos.
<i>Puntos de contacto</i> deben ser identificados para recibir y / o transmitir información sobre los casos de denuncias de malos tratos o problemas potenciales de derechos humanos.
<i>Los niños no acompañados</i> y otras personas en situación de vulnerabilidad deben ser repatriados durante las horas del día para garantizar su seguridad. Agencias participantes mexicanos deben hacer todo lo posible para que los representantes de bienestar familiar apropiados disponibles para recibir a estas personas sobre la repatriación de los Estados Unidos.

*Notificación especial oportuna* y la información debe ser proporcionada por las autoridades del Departamento de Seguridad nacional para los casos en que se requiere una preparación adicional para recibir niños no acompañados o una persona con necesidades especiales médicas, mentales o de otro tipo.

Tales pronunciamientos suponen cierto marco de protección de derechos humanos y las necesidades especiales de los NNA en el contexto de la migración. Aunque esto no es lo ideal, es un punto de partida, ya que puede considerarse como una mejora sobre el tipo de los pronunciamientos que se han hecho en los anteriores acuerdos a nivel nacional. Sin embargo, primero hay que añadir que la aplicación del Memorando de Entendimiento 2004 ha tenido lugar en el ámbito local y regional de manera desigual.

Los treinta acuerdos locales se han puesto en marcha para atender a los requisitos de repatriación de nacionales mexicanos en todo el territorio de Estados Unidos. Tales acuerdos locales interpretan la protección del NNA dentro del contexto de los derechos humanos de diferentes maneras, algunas de las cuales pueden conducir a graves violaciones de los derechos.

Por otra parte, este MOU carecerá de las mismas normas sustantivas de derechos humanos que cinco años más tarde se omitirán—de igual manera—en el marco de la CRM. A pesar de que algunos de los principios generales de derechos humanos son retóricamente incluidos en el texto, en términos prácticos, sólo las medidas básicas de protección de logística se abordan específicamente en el MOU. Por ejemplo, la protección de la unidad familiar debe extenderse mucho más allá de evitar la separación familiar “durante la repatriación”. Del mismo modo, la protección del NNA debe implicar significativamente mucho más que la repatriación durante las horas del día.

El capítulo de este libro, capítulo 9, relativo a los NNA no acompañados en la frontera de Estados Unidos proporciona evidencia de prácticas destinadas a devolver rápidamente los NNA mexicano no acompañados, sin ser trasladado a las instalaciones de la Oficina de Reasentamiento de refugiados (ORR). Estas prácticas ponen en claro la falta de herramientas sustantivas para la protección de los derechos, y al contrario, la existencia de mecanismos que faciliten el regreso de los NNA sin tener sus derechos y necesidades, incluyendo las de protección internacional bajo la Convención de Ginebra en materia de refugiados.

## 2. *Acuerdos locales que implementan el MOU 2004*<sup>37</sup>

Con el fin de observar las similitudes y diferencias entre los acuerdos firmados por los gobiernos locales, comparemos el acuerdo de repatriación local que usan Atlanta, Georgia y Raleigh, Carolina del Norte (este acuerdo idéntico a varios otros acuerdos locales, como la de Nuevo México) con el acuerdo local de El Paso, Texas.

Mientras los acuerdos afirman los principios básicos atestiguados en el memorando de entendimiento nacional, surgen diferencias, por ejemplo, en temas específicos, tales como el

---

<sup>37</sup> Los acuerdos locales están generalmente disponibles en la base de datos de la biblioteca FOIA / ICE en virtud de acuerdos de repatriación. Disponible en <http://www.ice.gov/foia/library/>.

principio de la unidad familiar. A los efectos del acuerdo local entre Georgia y Carolina del Norte la unidad de la familia contempla a los cónyuges (incluidas las parejas de hecho), hijos, hermanos (hermanos y hermanas), padres, abuelos, tías y tíos. Por el contrario, el acuerdo local de El Paso define a la familia como los cónyuges (incluidas las parejas de hecho), hijos, hermanos (hermanos y hermanas), padres y abuelos.

Un NNA envuelto en un procedimiento de repatriación en El Paso, podría encontrarse en una situación en la que el tutor de su caso podría ser un completo desconocido en lugar de una tía o un tío con el que se sentiría cómodo y protegido, simplemente porque la definición de la unidad familiar que se utiliza en El Paso. Por el contrario, el mismo NNA sometido a un procedimiento en Georgia-Carolina del Norte, el parentesco sería reconocido y el problema sería evitado. Si bien esto puede parecer menor, sus implicaciones pueden de hecho tener grandes consecuencias para el bienestar psicológico y físico del niño en cuestión. Por otro lado, el acuerdo de El Paso contiene disposiciones especiales que fortalecen los derechos humanos de los niños, exigiendo entrevistas consulares con los niños tres veces al día.

En cualquier caso, las deficiencias de los acuerdos que siguen el MOU son evidentes: los acuerdos, incluso con buenas intenciones no se pueden aplicar de manera uniforme a menos que se lleven a cabo los mecanismos para garantizar de forma homogénea los derechos de los migrantes y los niños migrantes a nivel nacional en los Estados Unidos de América. En este sentido, es fundamental tener en cuenta una vez más que ninguno de estos acuerdos locales incluyen las garantías de derechos humanos sustantivas y de procedimiento sobre la base del interés superior del niño.

### *3. Un enfoque de derechos humanos para los acuerdos locales en temas de protección consular y bienestar del niño*

En general se observa que la mayor parte de los acuerdos locales de aplicación del MOU 2004 revelan algunas de las graves deficiencias de la cooperación internacional en relación con los derechos de los NNA en el contexto de la migración, centrándose en el mejor de los casos en algunas medidas de protección durante la repatriación. Sin embargo, se han firmado otros acuerdos que no están relacionados con cuestiones de control de la inmigración en los Estados Unidos y no han sido firmados como consecuencia del Memorando de Entendimiento 2004 se discutió anteriormente.

Se trata de acuerdos locales con Consulados específicos de México que, en cierta medida, buscan proteger los derechos de los NNA a través del involucramiento de servicios locales de protección infantil. Es importante examinar estos acuerdos, ya que, no sólo implican la protección de los derechos de los NNA en el contexto de la migración, sino también revelan qué tipo de protección se puede poner en funcionamiento cuando el enfoque de los acuerdos es una de protección en lugar de control y expulsión.

Estos acuerdos entran en el ámbito general de la protección de los NNA potenciales víctimas del delito de trata de personas. Ellos son extensiones del Acuerdo de Solución del caso Flores, de 1997. Este acuerdo surgió de una demanda colectiva presentada en nombre de Lisette Flores en la Corte Federal de Distrito para el Distrito Central de California. En conjunto con las líneas de

base establecidas en Flores, la TVPRA (2008) requiere que el control de la migración también debe respetar una línea de base mínima de los derechos humanos en el tratamiento de niños.

Una serie de MOU se han firmado entre consulados mexicanos particulares y los departamentos de servicios sociales o de bienestar infantil de algunos condados. En este sentido, su existencia refleja problemas en la regulación, ni siquiera en un nivel federal, sino más bien local, de las cuestiones relacionadas con el bienestar de los NNA. A diferencia de los acuerdos de repatriación, estos memorandos de entendimiento se extienden a cuestiones relativas a la atención y el bienestar de los NNA mientras están bajo la custodia de las instituciones de los Estados Unidos. La repatriación es un resultado posible de procedimientos para estos NNA, pero a diferencia de los acuerdos de repatriación, las autoridades locales tienen más libertad de acción para perseguir fines independientes bajo los principios específicos de derechos humanos.

Los memorandos de entendimiento incluyen principios de derechos humanos, tales como: “El compromiso con la seguridad y el bienestar de los niños mexicanos en la custodia de la Seguridad Social, la obligación de proteger los derechos de los nacionales mexicanos y sus hijos dentro de la circunscripción consular, la prevención de situaciones que puedan poner en riesgo la seguridad, la dignidad y los derechos humanos de los niños mexicanos que participan en los procesos judiciales, y el interés compartido en” protocolos y procedimientos para proporcionar y compartir información, prestar servicios y resolver problemas a nivel local sobre las cuestiones de protección de niños.<sup>38</sup>

Estos MOU buscan una mayor cooperación interna y la aplicación de protocolos de bienestar infantil establecidos en el manual de servicios sociales para niños y Agencia de Servicios Familiares existentes, con la ayuda y cooperación de este personal consular mexicana en los procedimientos de repatriación. En el marco de estos procesos, el interés superior del niño juega un papel destacado en la determinación del tipo de procedimiento para aplicar. El principio de unidad familiar en estas circunstancias va mucho más allá de la división de familias entre autobuses en la repatriación, y puede ser un factor fundamental para determinar el bienestar del niño.

A pesar de sus muchas limitaciones, este tipo de memorandos de entendimiento representan una visión más acertada sobre las posibilidades de incorporar la perspectiva de derechos humanos en los acuerdos bilaterales locales entre los Estados Unidos y México. Estos avances se suceden precisamente porque estos memorandos de entendimiento no son herramientas de migración o de política de repatriación. Se dirigen a estas cuestiones sólo como parte de un contexto más amplio de bienestar infantil tanto para los nacionales y no nacionales que residen en los condados en que se han firmado.

---

<sup>38</sup> Estas son citas directas son del memorando de entendimiento entre el condado de Orange, en California, y el Consulado de México en Santa Ana, California.

4. *Las preocupaciones acerca de los memorandos de entendimiento locales relacionadas con la protección consular y el bienestar del niño*

En todos los casos que los memorandos de entendimiento han sido firmados, invariablemente se producen en el contexto del derecho internacional a la protección consular en virtud de la Convención de Viena y la Convención Consular entre Estados Unidos y México. Este último es interpretado por el—arriba mencionado—Memorando de Entendimiento sobre Protección Consular de Estados Unidos y nacionales mexicanos, firmado en 1996.

El acuerdo incluye algunos principios y objetivos de la protección: (1) para proporcionar a un individuo detenido por las autoridades de migración sus derechos y opciones legales, incluido el derecho a ponerse en contacto con sus representantes consulares, y para facilitar la comunicación entre los representantes consulares y sus nacionales y asegurar que la notificación específica a los representantes consulares se den en casos relacionados con la detención de niños, mujeres embarazadas y personas en riesgo; (2) para permitir y facilitar que los funcionarios consulares estén presentes en todo momento en los juicios o procedimientos judiciales en relación con sus respectivos nacionales, incluidos los procedimientos relativos a niños; (3) promover la sensibilidad intercultural y el entendimiento en relación con la protección de los derechos humanos a través de los Mecanismos de Enlace Fronterizo de Inmigración y Naturalización de las Actividades de Servicios y Consular Protección y fomentar la participación de las autoridades locales en estas entidades.

Sin embargo, para todos los elementos positivos que se describen en la Convención, su aplicación en la serie de memorandos de entendimiento local de la prestación de asistencia consular tiene algunas severas limitaciones. Se trata de acuerdos locales, los mecanismos de salida para ninguna de las partes se adoptan con facilidad, y, por supuesto, están sujetas a la continuidad de las políticas y principios de la Agencia de Servicios Sociales en cuestión.

Según el informe “Familias destrozadas”, este MOU particular se cita por un trabajador del consulado como ejemplo de una relación satisfactoria entre los Servicios de Protección de NNA y el consulado: “Nosotros [el Consulado de México] tenemos un Memorando de Entendimiento, pero en realidad no dice mucho. Lo único que dice es que trabajarán juntos para intercambiar información, y eso es todo. No dice en qué medida el trabajador social tiene que tener contacto con nosotros. Este ha sido un agujero negro para nosotros”.<sup>39</sup>

En el caso de estos memorandos de entendimiento, no existe una legislación nacional de control que regula la aplicación en cualquier nivel. Tampoco hay ningún requisito de que acuerdos se negociarán o serán adoptados. Muchos consulados mexicanos que no han firmado memorandos de entendimiento local y por lo tanto hay muchos de los condados de Estados Unidos en el que los NNA nacionales mexicanos no gozan de la misma protección. Sin embargo, incluso cuando las protecciones varían en cada MOU, en todos los casos los NNA están mejor protegidos en los condados donde se han formalizado los acuerdos.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Race Forward: The Center for Racial Justice Innovation. (2011 November). Shattered Families: The Perilous Intersection of Immigration Enforcement and the Child Welfare System, p. 50. Disponible en <https://www.raceforward.org/research/reports/shattered-families>.

<sup>40</sup> Shattered Families, p. 47.

Además, la edad y otros sesgos pueden ser factores que impiden a los adolescentes indocumentados de adherirse al sistema de bienestar; también puede haber insuficiencia de fondos dentro de estos sistemas para satisfacer las necesidades de los jóvenes indocumentados. Algunas jurisdicciones limitan las protecciones Consulares explícitas contenidas en el memorando de entendimiento para privativas cuestiones en procedimientos de dependencia, mientras que otros, como el memorando de entendimiento firmado por Nuevos Servicios Sociales México abarca explícitamente los procedimientos penales de NNA. Un memorando de entendimiento, el de la Corte Juvenil en Los Ángeles, se firmó directamente por el presidente del tribunal con el Consulado de México en Los Ángeles.

Estos memorandos revelan las complejidades de un problema muy específico para la inmigración indocumentada en los Estados Unidos: la precariedad de la unidad familiar bajo un sistema en el que la custodia del niño puede ser determinada por los tribunales y un sistema que tiende a ser muy sospechoso de la capacidad e integridad de las personas indocumentadas para la crianza de los hijos. Cuando las familias se involucran con los Servicios Sociales o niños han sido retirados de la custodia de los padres y se hacen bajo la tutela del Estado o algún otro tutor, el proceso de reunificación de la familia está supeditada a la prueba con éxito su idoneidad de los padres.

Los MOU tienen diferentes grados de protección, beneficios y asistencia económica / estratégico para los padres (y en muchos casos otros miembros de la familia) que les ayudan en participar en los procedimientos relacionados con los NNA. En algunos casos, a los padres se les concede explícitamente un abogado designado por la corte para representarlos, incluso en casos de indigencia o que residen fuera del país.

En otros MOU, se ofrece asistencia a los padres en audiencias, incluso si se encuentran en México, como comunicación telefónica o videoconferencia. Algunos memorandos de entendimiento contemplan facilitar reuniones familiares en los cruces fronterizos. En algunos casos, los acuerdos contemplan los costos y dificultades en la adquisición de las traducciones de los materiales de la corte. Mientras que algunos memorandos de entendimiento contemplan expresar una preferencia a la colocación de niños bajo custodia de parientes, incluso si residen en México, otro MOU incluye explícitamente el interés de otros miembros de la familia en el caso, y otros limitan esto a los padres. En algunos casos, la notificación de los padres es requerida por el Memorando de Entendimiento y en otros es opcional.

Finalmente, cabe señalar que algunos memorandos de entendimiento no contemplan explícitamente la participación del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en los procedimientos relacionados con el niño. Otros limitan el alcance de la participación del DIF a la prestación de un estudio en el hogar socioeconómico de posibles tutores en México. Otros MOU contemplan una participación mucho más amplia y continua por el DIF en el proceso de reasignación de la custodia del niño.

#### **IV. Los otros acuerdos regionales que impactan en la migración: libre comercio y seguridad**

Hemos examinado un número de acuerdos e iniciativas bilaterales y regionales que se focalizan específicamente en migración, así como en qué medida cada uno de ellos aborda, y cómo lo hace, la cuestión de los derechos humanos de la niñez en dicho contexto. Sin embargo, en muchos capítulos de este estudio—como el escrito en capítulo uno por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados—la migración de NNA y familias en la región ha aumentado debido principalmente a la interrelación entre pobreza, discriminación, diversas formas de violencia, falta de oportunidades y la reunificación familiar. Todo ello afecta los derechos humanos más básicos de una parte considerable de la población, impactando de manera particular en los niños, niñas y adolescentes.

La realidad de la situación en América Central y México revela el contexto multidimensional, estructural en los niveles nacionales, regionales e internacionales que induce a migrar a cientos de miles de personas cada año, incluyendo a NNA en un número cada vez mayor—y a una edad cada vez más temprana. La Introducción de este libro, así como los capítulos referidos a esos países, dan cuenta de manera detallada sobre estas causas, sus modalidades y magnitud, y su impacto específico en la niñez y la adolescencia—que, a su vez, conforman un elevado porcentaje dentro de la población. Factores existentes en los países de destino, principalmente Estados Unidos, como la informalidad de ciertas áreas del mercado de trabajo o la presencia de padres de NNA dejados en el país de origen, contribuye a formar este escenario complejo y estructural.

Tal como señalábamos al inicio de este capítulo, la migración—sus motivos, modalidades, su aspecto cuantitativo, su impacto en las personas, las familias y las sociedades de origen y destino—es un fenómeno que excede el marco de los Estados-nación. Su carácter internacional y/o regional no está dado únicamente porque las personas van de un país a otro, sino precisamente porque la mayoría de los elementos que caracterizan a este fenómeno multidimensional también lo reflejan. De igual manera, las respuestas a la migración y su complejidad precisan un enfoque que, por un lado, va más allá de las capacidades e intereses de un país; y por el otro, que incluya a nivel regional los factores que subyacen a esta movilidad.

Por estos motivos, resulta importante observar en qué medida los Estados de la región han impulsado iniciativas o acuerdos que impactan de una u otra manera en la migración. El interés reside en examinar si esos convenios permite atender de manera adecuada e integral los desafíos existentes; o si, en cambio, contribuyen a profundizarlos. En particular, nos centraremos en dos tipos de acuerdos / iniciativas: las relativas a impulsar el libre comercio en la región; y aquellas diseñadas en la órbita de la seguridad nacional, regional o hemisférica.

A. *Migración, niñez y tratados de libre comercio en Centro y Norte América (TLCAN y TLC-RD). El Plan Puebla-Panamá*

Al examinar los vínculos entre la migración—y los derechos de los y las migrantes—y los acuerdos de libre comercio promovidos y adoptados por los países de la región, es importante observar al menos dos cuestiones: por un lado, si el contenido de dichos convenios incluye explícitamente la temática migratoria, y en tal caso, cómo lo hace. Por el otro, si entre los efectos de esos acuerdos se puede verificar un cambio en los patrones y/o las modalidades de la migración entre los Estados parte.

Los principales convenios firmados en la región son el acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN, en inglés, North American Free Trade Agreement o NAFTA), que data de 1994, y el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica más República Dominicana (TLC-RD, en inglés, the Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement o CAFTA-DR), de 2004—aunque ratificado por los Estados parte entre 2005 y 2009. De estos convenios hay algunos vínculos directos y explícitos, así como otros tácitos, con la migración y con los trabajadores migrantes, aunque acotados a determinados trabajadores. Su contenido, a su vez, tiene pocas referencias—o a veces ninguna—a las familias y a los NNA, y en particular a sus derechos.

El TLCAN tiene como principal objetivo el establecer ciertas reglas comunes sobre comercio e inversiones entre Canadá, Estados Unidos y México. La inclusión de la cuestión migratoria, y concretamente de la movilidad de personas, es no sólo muy discreta sino que está limitada a determinadas categorías de trabajadores temporales. En concreto, el capítulo 16 del TLCAN permite el tránsito transfronterizo temporal de personas de negocios en la región, pudiendo solicitar la entrada temporal de un país a otro en una de las siguientes cuatro categorías: visitantes de negocios, comerciantes e inversionistas, transferencias de personal dentro de una empresa y profesionales.

Resulta claro que el Acuerdo sólo favorece o permite la movilidad temporal de ciertos actores sociales y profesionales identificados con sectores más bien privilegiados, o al menos no con quienes se encuentran en la situación más precaria o en las escalas más bajas de los indicadores socio-económicos. Ello, junto a otros elementos, no sólo indica a quiénes busca beneficiar el TLCAN, sino que también es un dato que también incidirá—como luego veremos—en el incremento de la migración indocumentada o irregular desde México.

Quienes pueden ejercer esta movilidad temporal desde México a Estados Unidos—a través de la Visa TN—pueden a su vez beneficiar a sus cónyuges e hijos. Sin perjuicio de ello, es importante destacar que su status será de no-inmigrante, y por ende no tienen permiso para trabajar. A su vez, aunque los trabajadores migrantes son sujetos de derechos laborales de una manera general, no hay un compromiso sustantivo con su bienestar o los derechos humanos y, menos aún, con el derecho a la vida familiar y los derechos de los NNA.

Por su parte, el TLC-RD (DR-CAFTA) establece de manera explícita que ninguna disposición del Acuerdo se interpretará en el sentido de imponer obligación alguna a las Partes respecto a sus

medidas migratorias. El acuerdo no tiene ninguna disposición sobre migración y deja de lado los derechos de los trabajadores sin contemplar ninguna concesión de visados temporales.

En su origen estos acuerdos comerciales, la integración económica en una economía de libre mercado, se promocionan como una panacea: beneficiando a las economías de los países de envío y recepción en “una fuente inagotable de crecimiento económico y el bienestar social”, al tiempo que reduce los costos de los productos y mercancías generales en el que todas las partes interesadas se beneficiaron, incluyendo los propios países de origen. Sin embargo, el balance sobre el TLCAN, a 20 años de su adopción, y el TLC-RD, a 10 años, parecen indicar lo contrario, con un particular efecto en la migración regional.

Un estudio reciente sobre el impacto del TLCAN en México da cuenta de una serie de efectos nocivos en diferentes áreas sociales—muchas de ellas vinculadas a las causas estructurales de la migración, como se describe en varios capítulos de este libro. El estudio señala, entre otros, los siguientes hallazgos:<sup>41</sup>

- México ocupa el lugar 18 de 20 países de América Latina en cuanto al crecimiento del PIB real per cápita.
- Mientras que entre 1960 y 1980 el PIB de México por persona casi se duplicó, a lo largo de los 20 años de vigencia del TLCAN, ha crecido sólo un 18,6 por ciento, el cual a su vez representa aproximadamente la mitad del crecimiento obtenido en el resto de América Latina.
- La tasa de pobreza de México, de 52,3 por ciento en 2012, es casi idéntica a la tasa de pobreza de 1994, lo que implica que en 2012 haya 14,3 millones más de mexicanos que vivían por debajo del umbral de la pobreza.
- Si se recurren a las estadísticas de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), se deduce que aunque en México la pobreza se habría reducido en 8 puntos (45,1 a 37,1), el promedio de dicha caída de América Latina fue de más de dos veces y media mayor que la de México: 20 puntos porcentuales (de 46 al 26 por ciento).
- Mientras que el desempleo en México fue de 3,1% entre 1990 y 1994, llegando a un 2,2 en 2002, en la actualidad es de 5,0%.
- Entre 1991 y 2007, hubo 4,9 millones de familias de agricultores mexicanos desplazados; mientras que el trabajo estacional en las industrias de agroexportación se incrementó en cerca de 3 millones, lo que significó una pérdida neta de 1,9 millones de puestos de trabajo.

En cierto sentido, estas políticas económicas generan Estados ausentes (para amplios sectores de la sociedad, que no pueden ejercer sus derechos humanos más básicos), aunque presentes para

---

<sup>41</sup> Weisbrot, M., Lefebvre, S., & Sammut, J. por Center for Economic and Policy Research. (2014, Febrero). ¿El TLCAN ayudó a México? Una valoración tras 20 años. Disponible en <http://www.cepr.net/documents/NAFTA-20-years-2014-02-ESPA%C3%91OL.pdf>.

garantizar los beneficios en favor de un sector minúsculo así como a otros actores externos. Esto ocurre cuando el empleo, los servicios sociales, la protección de la infancia, las economías rurales y de las redes familiares en la comunidad, entre otros, son socavados, precarizados, subsumidos a otros intereses. En consecuencia, como señalan Márquez Covarrubias y Delgado Wise, las “redes de protección social en salud, educación, vivienda, empleo, alimentación, servicios públicos como el suministro de agua potable, recolección de basura, la construcción de la infraestructura, el transporte público se desmantela el Estado a la vez, o poco a poco, con el fin de ceder estos bienes al capital privado y por lo tanto satisface su sed de lucro”.<sup>42</sup>

Los salarios mexicanos no se elevaron para cumplir con el nivel de los salarios de los Estados Unidos y los productores simultáneamente mexicanos fueron socavados por la invasión de productos extranjeros más baratos de otras economías. El alivio monetario de las consecuencias de la crisis económica no se ofreció en los términos del acuerdo comercial, o incluso por el gobierno de México, sino que llegó en forma de remesas enviadas por los miembros de la familia que habían migrado hacia Estados Unidos, precisamente por factores estructurales que fueron profundizados por el impacto del TLCAN.

Como se adelantó, entre los resultados del TLCAN que también fueron evidenciados se encuentra el aumento de la inmigración indocumentada desde México a los Estados Unidos en los años posteriores a la ratificación del acuerdo. En este sentido, se ha afirmado que “a juzgar por los resultados, México terminó exportando no solo más bienes, sino también más personas. En 1990, unos años antes de que entrara en vigor el TLCAN, se estimaba que había en Estados Unidos alrededor de 4.4 millones de personas nacidas en México. Para 2011, el número de personas en Estados Unidos nacidas en México superaba los 11.7 millones . . . hubo un crecimiento de más de 150% en poco más de dos décadas . . . la promesa de reducir la migración también ha quedado lejos de cumplirse”.<sup>43</sup>

Al respecto, se ha afirmado que si el TLCAN hubiese tenido éxito restableciendo la tasa de crecimiento de México en los años anteriores a 1980 México hoy sería un país de ingresos relativamente altos. Ello habría cambiado significativamente el escenario migratorio de la región, ya que serían relativamente pocos los mexicanos que tratarían de cruzar la frontera hacia Estados Unidos.

En este contexto, y si bien sería necesario profundizar el análisis del impacto específico sobre los NNA, puede sostenerse que en este contexto en el que la migración creció exponencialmente en estas últimas dos décadas, la niñez y la adolescencia se vio afectada de diversas formas. Por un lado, debido al creciente número de jóvenes y adultos mexicanos que migraron dejando a sus niños en el país de origen. Por el otro, porque el incremento de NNA mexicanos que han migrado hacia EEUU en los últimos años está vinculado con la reunificación con los padres, el escenario de privación de derechos y oportunidades y las diversas formas de violencia de la que son víctimas de manera creciente año tras año.

---

<sup>42</sup> Márquez Covarrubias, H. y Delgado Wise, R. (2011). Una perspectiva del sur sobre capital global, migración forzada y desarrollo alternativo. *Migración y Desarrollo*, 9(16), 18. Disponible en <http://redalyc.org/articulo.oa?id=66021591001>.

<sup>43</sup> Esquivel, G. (2014, Diciembre). El TLCAN: 20 años de claroscuros. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 14 (2). Disponible en <http://revistafal.com/el-tlcan-20-anos-de-claroscuros-2/>.



los tratados de libre comercio y la necesidad y voluntad de profundizar su implementación; por otro lado, la invocación retórica de abordar el tema migratorio contemplando sus causas y asegurando los derechos de los y las migrantes; y finalmente, la vinculación entre este proceso y las iniciativas regionales en materia de seguridad pública, seguridad regional y lucha contra el crimen organizado.<sup>48</sup>

En buena medida, al observar los puntos más salientes de la Declaración en lo que hace a temas migratorios—atención a las causas y respeto a derechos, promover una migración ordenada y segura, y lucha contra la trata y el tráfico—se evidencia un programa, un enfoque y unas prioridades que están en línea con el análisis que efectuamos acerca de la CRM. Es decir, a una mirada centrada en la regulación de los flujos a través de dispositivos de control fronterizo y en los territorios de tránsito; la asociación de la trata y el tráfico de personas como el único factor que conduciría a los riesgos de la migración; y la vinculación entre migración y seguridad, pero no desde el punto de vista de la seguridad de las personas (antes, durante o después de migrar) sino más bien desde una visión de seguridad pública sesgada que, como ya se señaló, busca proteger los intereses y privilegios de ciertos actores sociales, políticos y económicos. Sobre este último punto veremos a continuación una serie de iniciativas regionales dirigidas a reforzar objetivos securitarios en la región.

### *B. Acuerdos regionales sobre seguridad*

Tal como hemos descrito, los convenios en el ámbito migratorio y en el plano comercial no están dirigidos a enfrentar esos retos y garantizar derechos y condiciones de vida dignas a la población, en particular a NNA. En igual sentido, una serie de acuerdos e iniciativas bilaterales y regionales en materia de seguridad, han contribuido a profundizar el contexto de amenazas a los derechos, a la vida y la integridad física que afecta cada vez a más NNA en sus países de origen y, en caso que migren, a lo largo del tránsito, así como en caso que sean retornados debido a su status migratorio irregular. Los vínculos entre migración y seguridad nacional, presentes en la mayoría de los países americanos desde hace varias décadas, fueron complementándose progresivamente con iniciativas regionales sobre seguridad que asociaron la movilidad de personas en la región con una serie de delitos como el terrorismo, el tráfico de drogas, el lavado de dinero y la trata de personas.

Esta tendencia cobra un impulso especial a partir del 11 de septiembre de 2001, tal como lo han destacado varios especialistas.<sup>49</sup> Al respecto, Campos subraya que los “actos terroristas de septiembre de 2001 determinaron la definición de una política de seguridad fronteriza por parte de Estados Unidos que ha influido en la relación con México, porque aumentaron particularmente las medidas de seguridad en los principales cruces fronterizos. Tres han sido las

---

<sup>48</sup> Sandoval, Planes geoestratégicos.

<sup>49</sup> Véase Artola, J. (2006). Las relaciones entre migración y seguridad y su impacto en los flujos migratorios en México. En González Gutiérrez, C. (Coord.), *Relaciones Estado-díaspóra: la perspectiva de América Latina y el Caribe, Tomo II* (pp. 191-213). Ciudad de México: Porrúa. Disponible en [http://estudiosdeldesarrollo.net/coleccion\\_america\\_latina/relaciones-estado2/RelacionesEstado2\\_6lasrelaciones.pdf](http://estudiosdeldesarrollo.net/coleccion_america_latina/relaciones-estado2/RelacionesEstado2_6lasrelaciones.pdf). Véase también Benitez Manaut, R. (2011). México, Centroamérica y Estados Unidos: migración y seguridad (en lo sucesivo “México, Centroamérica y Estados Unidos”). En Amigjo Canto, N. (Ed.), *Migración y seguridad: nuevo desafío en México* (pp. 172-92). Ciudad de México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. Disponible en <http://www.seguridadcondemocracia.org/mys/cap10.pdf>.

propuestas fundamentales: la Iniciativa de la Sociedad para la Prosperidad (2002); la Alianza para la Seguridad y Prosperidad en América del Norte (ASPAN) (2005); y la Iniciativa Mérida (2007)”.<sup>50</sup>

Por otra parte, EEUU promovió a escala regional (OEA) y subregional (Norteamérica y Centro América) una serie de iniciativas que fueron asociando de manera cada vez más estrecha el tema migratorio con diversas problemáticas en materia de seguridad. Una de ellas consistió en el acuerdo bilateral entre México y EEUU sobre “fronteras inteligentes” (*Smart Border Agreements*), de marzo de 2002, que también incluían uno entre Estados Unidos y Canadá. Asimismo, los presidentes de México, Canadá y Estados Unidos firmaron en 2005 la Alianza para la Prosperidad y la Seguridad de América del Norte (ASPAN).

Desde 2001 hasta la actualidad, la vinculación entre migración y seguridad en la región se ha ido reafirmando y profundizando a través de estas y otras iniciativas: algunas han estado directamente dirigidas al reforzamiento del control de algunas fronteras, en especial las que separan México de Estados Unidos y de Guatemala, así como el control migratorio hacia adentro de los territorios. Incluso recientemente, en el contexto del incremento de la migración de NNA no acompañados, algunas de las decisiones consensuadas entre los gobiernos han consistido en una mayor militarización de las fronteras en Mesoamérica, tal como se detalla en los capítulos 2 y 6 sobre Honduras y sobre la frontera sur de México, con el apoyo económico de los Estados Unidos.

Otras iniciativas, presentadas como políticas bilaterales o regionales para el combate de ciertos delitos de carácter transnacional, han contribuido también al reforzamiento del control de la movilidad generando al menos tres efectos que se han profundizado desde entonces: por un lado, la formalización legislativa e institucional—en especial, en México y EEUU—de la política migratoria como una cuestión de seguridad nacional y regional; por otro lado, la criminalización de la migración irregular, al incluir y asociar a incorrectamente—aunque no azarosamente—este fenómeno multidimensional generado por una serie de causas estructurales, con una serie de delitos de gravedad. Y finalmente, la combinación de este enfoque securitario a nivel nacional, bilateral y regional, constituye un elemento relevante entre las causas que han creado y/o profundizado año tras año las condiciones que llevan a migrar a miles de NNA, y han elevado los niveles de vulnerabilidad en que se realiza ese proceso migratorio.

La Iniciativa Mérida, iniciada en 2008, es uno de los principales ejemplos de cooperación regional que vincula seguridad, delitos internacionales y migración. La iniciativa se describe un esquema de cooperación y asistencia internacional diseñado con el fin de combatir el narcotráfico, la delincuencia organizada transnacional y el blanqueo de dinero. Tal como lo explica Benítez Manaut, esta Iniciativa tiene cuatro objetivos estratégicos: (1) fortalecer todos los organismos que integran el sistema de seguridad del Estado mexicano (fuerzas armadas, Policía Federal, organismos de inteligencia); (2) reforzar el control de la frontera México-

---

<sup>50</sup> Ramos, J. M. (2011, Marzo). Gestión de la seguridad en la frontera norte e Iniciativa Mérida: antecedentes y desafíos, p. 81. En Amigjo Canto, N. (Ed.), *Migración y seguridad: nuevo desafío en México* (pp. 73-90). Ciudad de México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. Disponible en <http://www.seguridadcondemocracia.org/mys/cap4.pdf>.

Estados Unidos a través de la tecnología; (3) mejorar la capacidad de los sistemas de justicia penal; y (4) controlar las actividades de las pandillas asociadas al tráfico de drogas.<sup>51</sup>

En palabras de Caballeros, el Plan Mérida constituyó un esfuerzo de la anterior y la actual administración estadounidense en materia de seguridad estratégica, en tanto pieza clave en la relación de Estados Unidos con México y América Central. Caracterizado como un nuevo paradigma regional en materia de seguridad, el Plan Mérida “pone de manifiesto la relación estratégica entre narcotráfico y crimen organizado, denominado desde el norte como tráfico de personas, en un contexto determinado por los cierres fronterizos, muros, xenofobia y persecución a lo largo y ancho del corredor migratorio sur norte (Centro América y México)”.<sup>52</sup>

En el informe preliminar del Comité de Relaciones Exteriores para la Iniciativa Mérida preparado para el Congreso de los Estados Unidos en 2007 titulado “armas, drogas y amigos”,<sup>53</sup> la cuestión de los niños y los jóvenes en América Central aparece de forma explícita en relación con los delitos violentos y la falta de oportunidades económicas. El ejemplo dado en el informe es el de los niños guatemaltecos se involucren en la actividad relacionada con las pandillas de tan sólo ocho años de edad. Estos niños se describen en el informe como “jóvenes en riesgo”.<sup>54</sup>

A partir de 2010, las iniciativas sobre seguridad para Centroamérica en el marco de la Iniciativa Mérida fueron concentradas en un plan separado conocido como la Iniciativa de Seguridad de América Central Regional (CARSI). Al igual que la Iniciativa Mérida, CARSI tiene como propósito detener el flujo de drogas, armas y dinero generado por la venta de drogas, y hacer frente a las pandillas y otras organizaciones delictivas. En palabras del Departamento de Estado de Estados Unidos, el objetivo de CARSI es “producir una región más segura donde las organizaciones delictivas ya no tengan el poder de desestabilizar a los gobiernos o de amenazar la seguridad pública, así como impedir la entrada y propagación de drogas ilícitas, violencia y amenazas transnacionales a los países de la región y a Estados Unidos”.<sup>55</sup>

Desde el año 2008 la financiación de Estados Unidos en Centroamérica en el contexto de CARSI se ha estimado en 803,6 millones.<sup>56</sup> Según el Departamento de Estado, los fondos destinados están dirigidos, entre otros objetivos, a la “asistencia a las fuerzas del orden público y fuerzas de seguridad para hacer frente a los narcóticos y el tráfico de armas, las pandillas, la delincuencia

---

<sup>51</sup> Benítez Manaut, México, Centroamérica y Estados Unidos, p. 189.

<sup>52</sup> Caballeros, A. (2009, Junio). Migración y seguridad: una relación perversa (en lo sucesivo “Migración y seguridad”). *Serie Insyde en la Sociedad Civil*, 17. Disponible en <http://torresllamas.com/insyde/wp-content/uploads/2013/08/17.pdf>.

<sup>53</sup> Senado de Estados Unidos, Comisión de Relaciones Exteriores, The Merida Initiative: “Guns, Drugs and Friends”: A Report to Members of the Committee on Foreign Relations, S. Doc. No. 110-35 (1st Sess. 2007). Disponible en <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CPRT-110SPRT39644/pdf/CPRT-110SPRT39644.pdf>.

<sup>54</sup> Senado de Estados Unidos, Comisión de Relaciones Exteriores, The Merida Initiative: “Guns, Drugs and Friends”: A Report to Members of the Committee on Foreign Relations, S. Doc. No. 110-35 (1st Sess. 2007). Disponible en <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CPRT-110SPRT39644/pdf/CPRT-110SPRT39644.pdf>.

<sup>55</sup> Véase Departamento de Estado de Estados Unidos. (2011, 14 de marzo). Initiative Regional de Seguridad para América Central (CARSI): Una alianza solidaria. Disponible en <http://www.state.gov/documents/organization/179055.pdf>.

<sup>56</sup> Eguizábal, C. (2014, Octubre). La Iniciativa Regional de Seguridad para América Central: Pieza clave de la asistencia de Estados Unidos a El Salvador en materia de seguridad, pero no la única. Disponible en [http://www.wilsoncenter.org/publication/CARSI-El\\_Salvador\\_Cristina\\_Eguizabal](http://www.wilsoncenter.org/publication/CARSI-El_Salvador_Cristina_Eguizabal).

organizada, las deficiencias de seguridad las fronteras, así como para desbaratar la infraestructura criminal”.<sup>57</sup>

Esta clase de iniciativas ha tenido impactos sin dudas limitados en cuanto a los objetivos planteados. Los datos reunidos y analizados en los capítulos 2-4 de este libro sobre Honduras, Guatemala y El Salvador, dan cuenta sobradamente de ello. A estas limitaciones en las medidas que están dirigidas específicamente a cuestiones de índole securitaria, se debe agregar el impacto de estas iniciativas en la población en general. Nos estamos refiriendo al incremento de la militarización en los países de origen—las comunidades, los barrios—así como a lo largo de toda la ruta migratoria. Ello no es cuestionado solamente por la ausencia de una mirada más integral, sino también por la misma participación de las fuerzas de seguridad en las redes del crimen organizado, o incluso, como sucede en Honduras, en tanto responsable de la violencia institucional que impacta especialmente en NNA en situación de vulnerabilidad.

Esta situación debe interpretarse conjuntamente con lo que señalamos en relación con los tratados de libre comercio y políticas similares a nivel nacional que afectan las condiciones de vida. En este contexto, como destaca Abrego (2014), la implementación combinada del TLC-RD y la iniciativa CARSI han aún más a los adolescentes y jóvenes hacia las pandillas como única opción de supervivencia, lo cual a su vez deriva en que la migración sea cada vez más una alternativa, tanto para adultos como, de manera creciente, para NNA.

El nivel de violencia, exclusión social y vulnerabilidad de los NNA se agudiza cuando las fuerzas de seguridad militarizadas son llevadas para contener la violencia dentro de las comunidades. En estos casos, las comunidades están, literalmente, convirtiéndose en campos de batalla en el que las guerras se juegan entre la actividad criminal y las fuerzas de seguridad. En este contexto, los acuerdos de seguridad que institucionalizan o fortalecen la presencia policial y militar dentro de estos países contribuyen al crecimiento del espiral de violencia.

Antes que a brindar protección a la población local, los acuerdos regionales sobre seguridad se dirigen a consolidar o ampliar las brechas sociales existentes en cada país y las asimetrías entre ellos; a prevenir o contener la reacción ante esa situación—como puede ser la migración en búsqueda de oportunidades o escapando de la violencia—o incluso a proteger las inversiones económicas extranjeras u otros intereses económicos y políticos afines. Por estas razones, los tratados y acuerdos de seguridad firmados en forma aislada, sin tener el carácter complejo y frágil de las sociedades y comunidades en las que se implementan pueden causar mayores daños crecientes niveles de violencia sin resolver las causas subyacentes.

Asimismo, estas iniciativas han contribuido a aumentar los peligros para los NNA migrantes durante el tránsito, en tanto tienen que recurrir cada vez más a rutas más peligrosas y con costos más altos (monetarios y humanos). Por ejemplo, los y las migrantes centroamericanos que antes viajaban la frontera relativamente segura de Chiapas en México, debido al aumento de patrullaje y vigilancia destinada a disuadir el tráfico de drogas, ahora los migrantes se desplazan en territorios cada vez más peligrosas, como el norte de Chiapas, Tabasco y Campeche. Las violaciones de los derechos humanos de los migrantes han aumentado así como la vulnerabilidad

---

<sup>57</sup> Véase Departamento de Estado de Estados Unidos. (2011, Marzo). Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI): Una alianza solidaria. Disponible en <http://www.state.gov/documents/organization/179055.pdf>.

de los niños y adolescentes migrantes se ha agudizado como consecuencia del mayor enfoque en la seguridad y los controles fronterizos.

A mayor control migratorio los riesgos se elevan considerablemente. Se ha constatado repetidamente la intrínseca relación entre el incremento de los controles migratorios y el de los accidentes y/o abusos, así como la vulnerabilidad a delitos cometidos por terceros (en particular, en México). El discurso que criminaliza tanto a la migración como a los migrantes, provoca que estos grupos de población en movimiento se conviertan en blanco fácil para personas e instituciones que, al verlos “desnudos de derechos” bajo el amparo de la impunidad, el anonimato y la ausencia de mecanismos para acceder a la justicia.<sup>58</sup> Esto está en buena medida legitimado por políticas nacionales, bilaterales y regionales que despojan a los NNA migrantes de derechos básicos, vinculando migración e inseguridad y por ende respondiendo desde una perspectiva estrecha y equivocada.

## **V. Reflexiones finales**

En este capítulo examinamos diferentes acuerdos celebrados entre los países de la región—multilaterales y bilaterales—que se vinculan o impactan directa o indirectamente en la migración. El común denominador entre ellos—incluyendo los relacionados específicamente a la migración—es la lamentable falta de atención al bienestar y las necesidades de los NNA migrantes y otras categorías de niños afectados por la migración, especialmente desde una perspectiva de derechos humanos. La ausencia de compromisos serios y firmes revela la persistencia de muchos obstáculos, vinculados a factores económicos y securitarios (y por ende, políticos), que continúan siendo prioritarios para los Estados de la región.

El resto de los capítulos de este libro evidencia ampliamente las deficiencias a nivel local y nacional en materia de derechos humanos de la niñez en el contexto de la migración, incluyendo el incumplimiento de aquellos acuerdos que fijan compromisos básicos en torno a la repatriación de NNA. Es decir, que no sólo estas iniciativas carecen de estándares claves de derechos humanos y mecanismos concretos para su efectiva protección, sino que su implementación revela que hasta los aspectos logísticos relativos al retorno de NNA no son respetadas.

Estas falencias a nivel nacional se ven complementadas por las iniciativas bilaterales y regionales. Los acuerdos y planes que han promovido los países de la región son débiles e incompletos en términos de derechos de NNA, o incluso contradictorios con las obligaciones de derechos humanos que surgen del marco jurídico nacional e internacional vigente en cada país. Los acuerdos bilaterales y regionales entre los países de América Central y América del Norte fallan en ocuparse suficiente y adecuadamente de la temática de niñez migrante y de otra categoría de niños afectados por la migración, o mejor dicho, en proteger, respetar y garantizar sus derechos.

Las recientes iniciativas sobre migración firmados en el contexto del marco de trabajo de la CRM han ido enfocándose progresivamente en la problemática de la niñez, en particular de NNA no acompañados. Sin embargo, al hecho de dejar afuera otras categorías de NNA afectados por

---

<sup>58</sup> Caballeros, Migración y seguridad.

la migración, debe agregarse que esas iniciativas no están dirigidas prioritariamente a garantizar la protección de estos NNA y asegurar sus derechos en el corto y largo plazo.

Cuando los acuerdos generales sobre migración incluyen el tema de los niños en contexto de migración, esta referencia es simplemente superficial, y los NNA no son percibidos como sujetos en estos acuerdos. Su presencia en los acuerdos es simplemente incidental, en tanto “apéndices” de sus familias. Por otra parte, los lineamientos regionales y los acuerdos bilaterales que sí se refieren exclusivamente a NNA (no acompañados), se limitan a cuestiones prácticas y logísticas dirigidas a asegurar su repatriación al país de origen.

Mientras que diversos acuerdos y directrices han ido incluyendo progresivamente un lenguaje de derechos humanos, y concretamente de derechos del niño, dicha inclusión ha sido mayormente retórica. Los dispositivos de índole operativa están enfocadas casi exclusivamente en la repatriación, pese a que un adecuado enfoque de derechos—que busque realizar los principios allí mencionados—habría llevado a otra clase de procedimientos. Nos referimos, por ejemplo, a la Determinación del Interés Superior del Niño, y a las garantías procesales (tutor, asistencia jurídica, etc.) que se deben asegurar en cada procedimiento (migratorio, de asilo, de protección de NNA) en los cuales estén en juego los derechos de los niños y niñas.

Otro conjunto de acuerdos firmados por varios consulados mexicanos y agencias locales de bienestar de infancia en los Estados Unidos incluyen una aproximación más amplia apuntando a la protección del bienestar de los niños mexicanos. Sin embargo, las limitaciones de fondo que presenta el MOU a nivel nacional celebrado entre EEUU y México, así como las prioridades de las políticas migratorias de ambos, suponen un obstáculo severo para que los acuerdos locales más integrales puedan constituir herramientas de protección adecuada y eficaz de los derechos de los NNA migrantes.

Estos problemas están aún más exacerbados por el hecho que no sólo los acuerdos específicos sobre migración han fallado en tratar adecuadamente la situación. Los acuerdos comerciales regionales y una agenda económica regional más amplia no tienen en consideración los contextos sociales, políticos y económicos en los cuales son implementados y los impactos a corto y largo plazo en la vida de los niños y sus familias afectadas por estos acuerdos. Al contrario, la instalación del modelo de globalización neoliberal en la región no ha hecho otra cosa que ampliar la brecha entre los países. En efecto, acuerdos como el TLCAN, el TLC-RD o el PPP, contribuyen a dar forma a condiciones de vulnerabilidad que determinan las migraciones en la región, incluyendo el número creciente de NNA solos o acompañados.

Además, el creciente nivel de la variedad de formas de violencia en esos países es también explicado, por un lado, por este contexto de empobrecimiento de las condiciones de vida, la creciente corrupción, inestabilidad, y las instituciones democráticas débiles, la falta de transparencia y los mecanismos de responsabilidad, así como también las serias limitaciones para acceder a la justicia por parte de las víctimas y otros abusos de derechos humanos.

Por el otro, los acuerdos bilaterales y regionales y las iniciativas en el tema de seguridad (nacional, regional y del hemisferio) han contribuido considerablemente a un contexto en el cual las personas migrantes (adultos, niños, familias) se han convertido progresivamente en víctimas

de violencia y amenazas. Las iniciativas regionales en materia de seguridad, en conjunto con las políticas migratorias crecientemente securitarias, pueden ser incluidas sin dudas entre los factores que impactan el nivel de vulnerabilidad de la migración en diferentes maneras, como la reducción de los canales para la migración regular, el fortalecimiento de los controles de frontera, incluyendo la militarización y, en este contexto, el refuerzo de las redes de crimen organizado a través de la región.

Por lo tanto, mientras las iniciativas bilaterales y regionales han contribuido no sólo a enraizar las causas que han llevado a la migración en la región, sino también al incremento de la vulnerabilidad de esos migrantes, en especial a los niños, huyendo de sus países en condiciones extremadamente duras. Los diálogos y acuerdos que estos mismos países han estado desarrollando en el tema de la migración particularmente relacionada a NNA, está muy lejos de dirigirse a temas cruciales como las causas estructurales de base y asegurar sus derechos humanos.

Pese a que últimamente ha aumentado la voz de preocupación de los gobiernos y otros actores con relación al incremento de la migración de NNA y su situación de vulnerabilidad, las declaraciones no han llevado a una medida concreta que garantice sus derechos de una manera amplia e integral. Al contrario, alguno de los acuerdos han fortalecido los mecanismos que buscan satisfacer los objetivos de control migratorio, los cuales, como hemos visto en éste y otros capítulos del libro, profundizan la vulnerabilidad de los NNA y pueden contribuir a incrementar los riesgos y la violencia en origen y el tránsito. También ponen en evidencia las serias limitaciones de las iniciativas nacionales, bilaterales y regionales que priorizan la repatriación como solución simplista un fenómeno complejo, multidimensional, estructural y, sin dudas, regional.

*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>.*