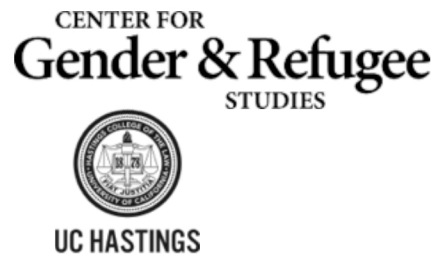


# Niñez y migración en Centro y Norte América: causas, políticas, prácticas y desafíos

febrero de 2015



## Recomendaciones

*Este capítulo es traducido de la versión original en Inglés.*

Estas recomendaciones se derivan de la investigación realizada durante 2013 y 2014 por diversas instituciones sociales y académicas acerca del tratamiento de los niños, niñas y adolescentes (NNA) de Honduras, El Salvador, Guatemala, Estados Unidos y México en el contexto de la migración—ya sea la migración de los NNA y/o de sus padres.

De manera específica, estas recomendaciones están basadas en el análisis de las siguientes fuentes: entrevistas con los NNA en los cinco países, así como con sus padres y con diversos actores sociales y políticos claves en toda la región; documentos producidos por organismos gubernamentales, centros de investigación, agencias internacionales especializadas y organizaciones de la sociedad civil; recomendaciones elaboradas por mecanismos internacionales de derechos humanos; estadísticas recogidas por gobiernos y otras instituciones no gubernamentales; y, entre otras, las normativas vigentes a nivel local, nacional, bilateral, regional y global.

Esta iniciativa ha sido coordinada por el Género y Refugiados de la Facultad de Derecho de la Universidad de California Hastings (CGRS) y el Centro de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (CDHUNLa), y ha contado con la participación de las siguientes instituciones: Casa Alianza (Honduras), la Universidad Centroamericana “Jose Simeon Cañas” (El Salvador), Pastoral de la Movilidad Humana y Asociación Pop No’j (Guatemala); Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova y el Programa de Defensa Binacional (México); y Kids in Need of Defense (KIND) y Women’s Refugee Commission (Estados Unidos). Este proyecto fue posible gracias a los apoyos recibidos por parte de la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur y la Fundación Ford.

### **I. Recomendaciones a nivel regional y bilateral**

### **II. Recomendaciones a los países de origen, tránsito y destino**

### **III. Recomendaciones a cada país**

*A. Honduras*

*B. El Salvador*

*C. Guatemala*

*D. México*

*E. Estados Unidos*

## I. Recomendaciones a nivel regional y bilateral

A. *Se recomienda a El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras y México la elaboración e implementación, sin dilación alguna, de un Plan Integral y Regional sobre Niñez, Migraciones, Derechos Humanos y Desarrollo Humano que incluya, entre otros, los siguientes compromisos:*

1. Abordar de manera articulada las causas estructurales de la migración de NNA y familias, a través de planes y programas coordinados que aseguren:
  - a. El derecho al desarrollo adecuado e integral de los niños niñas y adolescentes en sus comunidades de origen, como garantía del derecho a no migrar.
  - b. El derecho a la vida familiar, garantizando el derecho de los NNA a que sus padres o tutores, con la cooperación del Estado, les garanticen el desarrollo físico, psíquico, emocional y espiritual.
  - c. La reducción progresiva de las diferentes formas de violencia que afectan a la sociedad en general y la niñez en particular, así como de la impunidad y la corrupción asociada a la violencia.
  - d. La prevención y sanción de la violencia de género contra mujeres y niñas, garantizando la protección adecuada de sus víctimas, incluyendo el acceso a la justicia.
  - e. La eliminación de toda forma de discriminación —directa e indirecta— contra los pueblos indígenas en las condiciones de ejercicio y pleno respeto a su diversidad étnico-cultural y sus derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos.
  - f. La promoción de una política incluyente de la diversidad en lo relativo a la orientación e identidad sexual de los niños, niñas y adolescentes.
2. Incluir medidas de corto, mediano y largo plazo, así como metas periódicas que permitan acreditar/evaluar los niveles de cumplimiento del Plan Regional.
3. La producción de información cuantitativa y cualitativa sobre los NNA y sus familias, como mecanismo de diseño, implementación y evaluación de los programas y acciones que integren el Plan, así como para garantizar la transparencia y el acceso a información por parte de la sociedad civil y la población en general.
4. Garantizar la participación de la sociedad civil y agencias internacionales especializadas—en derechos humanos, migración y/o asilo—en el diseño, implementación y evaluación periódica del Plan Regional.
5. Asegurar la participación de organismos públicos de derechos humanos, autónomos e independientes.

B. *Estos Estados deberían elaborar un acuerdo regional vinculante (bien en el marco de este Plan Regional o en el de la Conferencia Regional sobre Migración) para el respecto, protección y garantía de los derechos de NNA migrantes e hijos de migrantes en el contexto de la migración en la región. El acuerdo debería incluir, entre otros aspectos:*

1. La creación por parte de cada Estado de un Procedimiento de Determinación del Interés Superior del Niño, que asegure en cada caso la adopción de medidas de protección inmediata y la búsqueda de soluciones duraderas desde una perspectiva de derechos humanos, derecho humanitario y derecho internacional de las personas refugiadas.
  2. El deber de revisar de manera exhaustiva su legislación, sus programas y prácticas, a fin de adecuarla plenamente a los tratados, principios y estándares en materia de derechos humanos de NNA, derecho humanitario y derecho internacional de refugiados.
  3. El compromiso de asegurar que su marco normativo y las prácticas que lo implementan, garantizan el principio de primacía de la protección integral de la infancia y su interés superior, por sobre los objetivos en materia de control migratorio y sanción de la migración irregular.
  4. El pleno reconocimiento del derecho a ser oído y a la participación de los NNA en procedimientos migratorios y/o de asilo que los afecten de manera directa e indirecta, asegurando todas las garantías del debido proceso, incluyendo el derecho a la asistencia jurídica gratuita.
  5. Las garantías de debido proceso a los NNA no acompañados, incluyendo el derecho a la asistencia jurídica gratuita y a un tutor.
  6. El deber de promover y facilitar la reunificación familiar de NNA junto a sus padres en el país de destino, a través de mecanismos amplios, transparentes, breves, con seguridad jurídica y no discriminatorios.
  7. La obligación de facilitar el acceso a la regularización migratoria de NNA no acompañados y sus familias, en los países de destino a través de procedimientos accesibles, transparentes y no discriminatorios, en tanto medida de inclusión social, desarrollo humano y reducción de la vulnerabilidad de NNA migrantes.
  8. Un mecanismo independiente de supervisión de su cumplimiento progresivo por parte de los Estados.
  9. La participación de la sociedad civil en la discusión del Acuerdo y su implementación.
- C. *Los Estados deben revisar y reformular los Acuerdos Bilaterales existentes—en particular los relativos a la devolución y repatriación de NNA—a fin de adecuar su contenido a las obligaciones internacionales aplicables y los derechos y garantías reconocidas a todos los NNA en su legislación. El interés superior del niño, el derecho al desarrollo, la no discriminación y las garantías de debido proceso deben constituir las directrices centrales que guíen el contenido y la implementación de estos acuerdos.*

## II. Recomendaciones a países de origen, tránsito y/o destino

Nota: si bien las siguientes recomendaciones están divididas en países de origen, tránsito y destino, es importante resaltar que tanto Guatemala, como Honduras, El Salvador y México poseen al mismo tiempo las tres condiciones, sin perjuicio de la función determinante que tiene México como país de tránsito y Estados Unidos como país de destino.

### A. Países de origen

1. Introducir de manera transversal el tema de la migración en los planes nacionales de desarrollo humano, que garanticen una perspectiva integral de derechos humanos y seguridad humana, así como la coordinación interinstitucional y de políticas públicas (niñez, educación, salud, empleo, seguridad ciudadana, protección social, equidad de género, interculturalidad, entre otras).
2. Fortalecer y en su caso crear las instituciones encargadas de la protección integral de la niñez y la adolescencia como órgano a cargo de asegurar todos los derechos humanos de NNA de manera integral y prevenir la migración forzada.
3. Diseñar e implementar políticas públicas dirigidas a prevenir y sancionar la violencia contra NNA, asegurar el acceso de los NNA a la administración de justicia como sujetos de derecho, y garantizar la seguridad ciudadana, incluyendo el fortalecimiento de la participación y organización comunitaria en esta materia.
4. Fortalecer las políticas sobre prevención de la violencia de género y la atención integral de sus víctimas, incluyendo el acceso a la justicia y la lucha contra la impunidad y la corrupción.
5. Garantizar legislativamente e implementar políticas de prevención de la violencia doméstica en contra de NNA prohibiendo en forma absoluta todo tipo de castigo físico en su hogar como en las instituciones educativas y de otra índole.
6. Garantizar el derecho a migrar: los países de origen no deben impedir ni intentar impedir que alguien salga de su país con el objetivo de migrar a otro país de la región, y no debe sancionar a los NNA o a las familias de los NNA después de su repatriación.
7. Promover acciones a nivel bilateral y regional dirigidas a facilitar la migración regular, particularmente aquellas basadas en la reunificación familiar entre NNA y los padres que residen en un país de destino.
8. Elaborar e implementar programas destinados a asegurar un retorno adecuado y sostenible de NNA migrantes—en caso que sea en su interés superior—desde un enfoque de derechos humanos, que contemple, entre otros aspectos, programas de reintegración social, familiar, educativa, o laboral—si corresponde según la edad—sin discriminación alguna, así como mecanismos de prevención y protección contra toda forma de violencia, y apoyo psico-social cuando fuera necesario.
9. Diseñar una política de *protección consular* a NNA migrantes e hijos de migrantes, a fin de asegurar la protección de sus derechos humanos en los países de destino, particularmente en el marco de procedimientos migratorios que pudieran afectar de manera directa e indirecta sus derechos, con las siguientes indicaciones:

- a. En el marco de un Procedimiento DIS, brindar información fiable—a través de una articulación adecuada con los organismos de protección de la niñez en el país de origen—a fin de contribuir a una adecuada determinación del interés superior por parte de las autoridades competentes del país de destino.
- b. Brindar información jurídica a los NNA migrantes y sus familias, en particular acerca de sus derechos en el marco de procedimientos migratorios y de determinación y/o evaluación del interés superior del niño, así como sobre los servicios jurídicos gratuitos disponibles—públicos y de la sociedad civil.
- c. Supervisar que la devolución de un NNA a su país de origen sea únicamente una medida de protección con base en el interés superior del niño, y no la respuesta a una irregularidad migratoria del niño, niña o sus familiares.
- d. Contribuir a la protección de la unidad familiar de NNA con sus padres migrantes en los países de destino, instando a los países de destino a facilitar la regularización migratoria y abstenerse de medidas que impliquen la separación familiar en perjuicio del interés superior del niño o niña.

#### *B. Países de tránsito y destino*

1. Asegurar la aplicación prioritaria del marco normativo de niñez y el interés superior de NNA por sobre el marco normativo migratorio.
2. Garantizar la respuesta prioritaria de las instituciones de infancia en relación con la niñez migrante, para la protección de sus derechos, por sobre la intervención de las instituciones encargadas del control migratorio.
3. Implementar mecanismos y protocolos de coordinación y articulación interinstitucional entre las autoridades migratorias y los órganos encargados de la protección de la niñez para una respuesta integral al fenómeno de la niñez migrante sobre la base de los principios y estándares de derechos humanos aplicables.
4. Establecer los protocolos adecuados y la debida formación a los organismos de control fronterizo a fin de asegurar la admisión al territorio a NNA no acompañados, y su comunicación y canalización inmediata a las autoridades de infancia.
5. Diseñar e implementar un procedimiento de determinación de interés superior interinstitucional para todos los casos de NNA no acompañados, y garantizar una evaluación del interés superior del niño/a en todo procedimiento migratorio cuya resolución pudiera afectar los derechos de NNA, incluyendo en casos que pudieran derivar en la deportación de sus padres.
6. Garantizar la plena vigencia de los derechos civiles, económicos, culturales y sociales para los NNA migrantes en condiciones de igualdad con los/as nacionales, sin perjuicio de su condición migratoria y/o la de sus padres.
7. Asegurar, sin excepción, la plena aplicación del principio de no devolución, teniendo en cuenta también las condiciones socioeconómicas en el país y

- comunidad de origen, al momento de evaluar—como posible solución duradera— el retorno al país de origen de NNA migrantes y solicitantes de asilo.
8. Garantizar en la legislación y en la práctica la plena vigencia del principio de no detención de NNA y familias en razón de su condición migratoria y/o de sus padres, bajo ninguna circunstancia (ni como sanción, ni como medida cautelar, ni en razón de que su familia también está privada de libertad).
  9. Asegurar medidas de custodia alternativas a la privación de la libertad para NNA no acompañados y familias migrantes y solicitantes de asilo, a cargo de instituciones públicas especializadas en la protección de la niñez, en el marco de procedimientos destinados a identificar medidas de protección de corto y/o largo plazo—según corresponda.
  10. Garantizar, en el marco de cualquier procedimiento que pudiera afectar derechos de NNA migrantes e hijos de migrantes, una evaluación individual así como el derecho a ser oído, en a través de procesos sensitivos a la niñez y que tengan en consideración su edad, madurez y desarrollo.
  11. Adoptar las medidas necesarias para asegurar el debido proceso legal en cualquier procedimiento migratorio administrativo y/o judicial que pudiera afectar los derechos de NNA, incluyendo el derecho a un intérprete, a la asistencia legal gratuita, a un tutor (NNA no acompañados), y a la asistencia consular.
  12. Diseñar e implementar programas que establezcan vías regulares, accesibles y transparentes de regularización migratoria, basados en criterios como los vínculos familiares, el tiempo de permanencia en el territorio, el arraigo social y/o laboral, o la protección integral de la infancia, a fin de facilitar el desarrollo humano y la integración social de los NNA y familias migrantes.
  13. Promover políticas de integración desde la óptica de la interculturalidad y el enfoque psicosocial, incluyendo a los NNA que, como resultado de la aplicación del interés superior, permanezcan de manera temporal o permanente en el país de tránsito o destino.
  14. Los países de destino no deben adoptar medidas para prevenir el movimiento o el tránsito de migrantes, por ejemplo entrenando a las fuerzas de seguridad de los países de origen en la región para que impidan que los migrantes salgan de sus países. Impedir que alguien salga de su país con el objetivo de migrar viola tanto el derecho a migrar como el derecho a la no devolución.

### III. Recomendaciones por país

#### A. Honduras

1. Fortalecer las políticas de protección integral de la niñez y la adolescencia, desde un enfoque de derechos humanos, que garantice progresivamente el derecho de todo NNA a un nivel de vida adecuado y un desarrollo integral libre de toda forma de violencia.
2. Elaborar una política migratoria que tenga en cuenta la situación de niñez y adolescencia migrante, para garantizar los derechos civiles, económicos, sociales y culturales de NNA conforme la Convención de los Derechos del Niño y otros tratados del cual es el Estado es parte.

3. Diseñar y/o reforzar las estrategias y programas para prevenir la violencia generada por los grupos de crimen organizado, así como la generada por el accionar de las maras, pandillas y otras formas de violencia contra NNA, incluyendo las muertes violentas de NNA, el reclutamiento forzado, amenazas, y otro tipo de agresiones contra la vida y la integridad física de NNA y/o sus familiares.
4. Crear e implementar programas de prevención de toda forma de violencia institucional contra NNA, en particular de aquellos en mayor situación de vulnerabilidad, que incluya mecanismos de protección de las víctimas, el acceso a la justicia y a una reparación integral.
5. Fortalecer las políticas y programas de prevención y sanción de la violencia de género, en particular contra niñas y adolescentes, luchar contra la impunidad y la corrupción asociada a estos delitos y garantizar el acceso a la justicia.
6. Se debe fortalecer el rol de la Dirección Nacional de Adolescencia, Niñez y Familia (DINAF) en materia de infancia y adolescencia migrante para que no se limite a la mera recepción de los NNA que llegan deportados/as y su posterior entrega de los mismos a sus familias.
  - a. Se debe trabajar en conjunto con los países habitualmente de destino de la niñez y adolescencia hondureña para la realización de diagnósticos familiares que permitan evaluar primero la pertinencia de las repatriaciones con base en el principio del interés superior del niño y en caso de que la única alternativa sea la deportación.
  - b. Implementar una estrategia para garantizar su retorno al país en condiciones dignas, seguras y con la protección requerida; que sean recibidos en los albergues donde puedan ser atendidos de forma integral, así como establecer mecanismos efectivos de apoyo y acompañamiento a la familia y al NNA para su reintegración en la sociedad hondureña, garantizando el ejercicio efectivo de todos sus derechos, en condiciones libres de toda forma de violencia.
7. Garantizar la articulación inter-institucional de la política de protección de la niñez y la adolescencia, incluyendo de manera particular todos los vínculos con el fenómeno migratorio (NNA que quedan sin sus padres que han migrado; NNA que migran y retornan de manera voluntaria o forzada; NNA que podrían migrar debido a la falta de garantía de sus derechos, etc.).
8. Fortalecer el trabajo de los consulados hondureños en el extranjero tanto desde el punto de vista de la asignación de recursos humanos y presupuestarios, como la formación en materia de derechos humanos, incluyendo los derechos de NNA y sus familiares, particularmente para los casos de aprehensión, detención y devolución de NNA y/o sus familiares.

#### *B. El Salvador*

1. A fin de abordar integral y adecuadamente las causas de la migración de NNA, fomentar un mayor involucramiento del ISNA y el CONNA (Consejo Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes) de modo garantizar el cumplimiento de la LEPINA (Ley de Derechos de NNA), en particular lo siguiente:



- a. Asegurar la protección efectiva de los derechos de NNA, en particular sus derechos sociales.
  - b. Eliminar el trabajo infantil y cualquier forma de explotación de NNA.
  - c. Prevenir y sancionar toda forma de violencia contra los NNA, incluyendo la violencia de género y doméstica, como presupuesto básico para atender combatir las causas principales de la migración.
2. Elaborar estrategias y programas para prevenir la violencia de pandillas contra NNA, incluyendo el reclutamiento forzado, proteger a sus víctimas y garantizar el acceso a la justicia.
  3. Establecer responsabilidades dentro del Sistema Nacional de Protección de la Niñez y la Adolescencia creado por la LEPINA para garantizar a nivel local la atención integral y promoción de derechos de NNA en el contexto de la migración (Comités Locales de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia y las Juntas de Protección de la Niñez y de la Adolescencia).
  4. Garantizar la plena aplicación de la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, y en particular sus principios rectores en cuanto la obligación de proteger los derechos humanos de las personas salvadoreñas en el extranjero, independientemente de su condición migratoria, la protección especial a grupos vulnerables que incluyen a la niñez y adolescencia y a la mujer y la vigencia del interés superior de la niñez y adolescencia.
  5. Fortalecer el funcionamiento y el presupuesto del Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia (CONMIGRANTES), para que pueda cumplir con su propósito de elaborar, proponer, y verificar el cumplimiento de la política integral de protección y aquellas políticas relacionadas a los vínculos entre migración y desarrollo humano.
  6. Elaborar políticas y programas que faciliten la reintegración adecuada de los NNA repatriados, en especial en materia de derechos sociales y de protección y prevención de la violencia—para aquellos NNA que puedan estar en conflicto y/o amenazados por el crimen organizado (maras, etc.) o hayan sido víctimas de cualquier forma de violencia.
  7. Fortalecer el involucramiento del ISNA y el CONNA considerando a los NNA retornados como un grupo en especial situación de vulnerabilidad para establecer políticas específicas de protección de sus derechos que faciliten su reintegración en la sociedad y prevenir—a través de garantizar sus derechos—que vuelva a migrar en forma irregular y forzada.
  8. Relanzar el *Programa de Reinserción de Migrantes Retornados* que se encontraba bajo el Vice-Ministerio para Salvadoreños en el Exterior con el objetivo de fomentar el arraigo de las personas salvadoreñas migrantes retornadas, incorporando a los adolescentes como un grupo de atención prioritaria y a partir de medidas de garantía efectiva de derechos.
  9. Elaborar estudios y estadísticas respecto a la presencia de NNA migrantes de otras nacionalidades en el Salvador para determinar la dimensión del fenómeno y establecer criterios de intervención por parte de las autoridades de infancia para su protección y garantizar sus derechos mientras se encuentren en territorio Salvadoreño.

10. Ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el Tercer Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, el cual permitiría a ambos Comités conocer denuncias individuales por vulneraciones de los derechos consagrados en ambas convenciones, incluyendo las que sufran los NNA migrantes.

### *C. Guatemala*

1. Fortalecer las instituciones encargadas de asegurar la protección de los derechos a los NNA como la respuesta institucional que garantiza y restituye derechos que han sido vulnerados. Para ello, es importante la asignación presupuestaria específica, recursos humanos especializados, infraestructura adecuada para la implementación efectiva de la Ley PINA.
2. Crear e implementar o fortalecer las políticas y programas para prevenir y sancionar toda forma de violencia contra los NNA, incluyendo la violencia de género y doméstica.
3. Realizar investigaciones para visibilizar la situación de los NNA de otros países en tránsito o que residen en Guatemala para brindarles la protección debida.
4. Implementar programas para la atención de los NNA de otros países que están en tránsito o que residen en Guatemala, absteniéndose de recurrir a la privación de su libertad en razón de su situación migratoria, y de repatriarlos si no se trata de una medida basada en el interés superior del niño.
5. Ampliar y fortalecer la cobertura consular del MINEX en territorio mexicano y estadounidense para una mejor atención e identificación de NNA no acompañados e hijos/as de migrantes en dichos:
  - a. En el caso específico de Tapachula, Chiapas es necesario la creación de un Consulado General que permita la apropiada protección consular acorde al volumen de población guatemalteca y las necesidades de NNA que están en situación de vulnerabilidad, de modo de contribuir a que las autoridades mexicanas garanticen sus derechos a partir de programas de protección integral.
  - b. Garantizar que las representaciones consulares están dotados de personal especializado para la atención de NNA desde un enfoque de derechos, y cuentan con los recursos necesarios para desempeñar las acciones necesarias de manera eficaz.
6. Incorporar en el ámbito de la Procuraduría General de la Nación en coordinación con la Secretaría de Bienestar Social y otros organismos de protección social, mecanismos para una adecuada reintegración familiar y social de los NNA que han sido repatriados desde México y Estados Unidos, con la finalidad de revertir las causas de la migración y dar un seguimiento adecuado e integral a los casos de NNA no acompañados.
7. Producir información que pueda homologarse entre las diferentes instituciones, que contenga información fiable y periódica sobre las diferentes categorías de NNA guatemaltecos en el contexto de la migración, incluyendo a los que han sido retornados desde México y Estados Unidos, así como a aquellos cuyos padres han migrado a otro país.

8. Elaborar protocolos o acuerdos interinstitucionales (MINEX, PGN y SBS, entre otros) para la repatriación y atención de los NNA en los casos en que sea en su interés superior, así como para la reunificación familiar (en Guatemala, México o Estados Unidos, según las circunstancias de cada caso de acuerdo al interés superior del niño o niña).
9. Instaurar un Gabinete de Migración integrado por las máximas autoridades de las instituciones que integran la Comisión para la Atención Integral de la Niñez y Adolescencia Migrante (Acuerdo Gubernativo 146-2014).
10. Atender la diversidad cultural de los NNA que migran para procurar una protección con pertinencia cultural y garantizar que los NNA que lo necesiten cuenten con intérpretes en todos los procedimientos, incluyendo en los programas de retorno y reintegración.

#### *D. México*

1. Diseñar e implementar una reforma integral de la política de protección de la niñez en el país, ajustada a los estándares de la Convención de Derechos del Niño/a, donde se incluya sin exclusiones medidas y decisiones que afecten los derechos de NNA migrantes e hijos/as de migrantes.
2. Elaborar una reforma integral de la política migratoria vinculada a la niñez, con el objetivo de asegurar la preeminencia de la política de protección integral de la infancia sobre la de control migratorio, en todas las normas, medidas y decisiones que afecten los derechos de NNA migrantes y solicitantes de asilo.
3. Asegurar que en el ámbito legislativo, político y programático y en la práctica institucional la perspectiva de derechos de la niñez prevalezca en forma clara sobre cualquier aspecto ligado al control migratorio.
4. Implementar, evaluar y hacer un seguimiento de los mecanismos más adecuados de coordinación y articulación interinstitucional entre las autoridades migratorias y los órganos encargados de la protección de la niñez, para una respuesta integral al fenómeno de la niñez migrante desde una perspectiva de derechos humanos.
5. Establecer en forma clara las competencias institucionales en el ámbito de las autoridades de infancia para la protección y promoción de derechos de los NNA migrantes, en el marco de las políticas de protección a todos los NNA del país.
6. Elaborar políticas integrales de prevención y atención de cualquier forma de violencia y discriminación contra NNA, incluyendo la violencia doméstica, de género, institucional, por razones de origen étnico, y por parte del crimen organizado, incluyendo mecanismos eficaces de acceso a la justicia y protección integral de las víctimas.
7. Diseñar mecanismos específicos para la protección de NNA migrantes (mexicanos y extranjeros) en tránsito en el territorio del país. A tal fin, revisar en profundidad la política de proliferación de dispositivos de control migratorio que contribuyen a incrementar la vulnerabilidad y los riesgos de NNA migrantes.
8. Diseñar políticas específicas para la producción y evaluación periódica de información—cuantitativa y cualitativa, incluyendo datos desde un enfoque de derechos—sobre niños, niñas y adolescentes en el contexto de la migración, incluyendo:

- a. NNA migrantes en tránsito o residiendo en México.
  - b. NNA mexicanos/as cuyos padres han migrado a Estados Unidos.
  - c. NNA nacidos en México, de padres migrantes.
  - d. NNA mexicanos que han sido retornados, solos o acompañados por sus padres, desde Estados Unidos.
9. Elaborar, aprobar e implementar un marco normativo de protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia que incluya en forma expresa la igualdad con los nacionales en el goce de los derechos de los NNA migrantes en el territorio de México.
  10. Derogar y eliminar las normas, mecanismos institucionales y prácticas institucionales que establecen la detención de NNA y las de sus familiares. Se debe establecer en forma clara que en ningún caso la privación de libertad puede constituir el interés superior del niño, por lo cual deben adaptarse las políticas y prácticas institucionales a ese principio; Mientras persistan prácticas de privación de libertad de NNA migrantes y solicitantes de asilo, se debe asegurar de manera amplia el acceso de organizaciones de la sociedad civil y de tutores, abogados a las estaciones migratorias y los albergues DIF donde hubiere NNA detenidos a disposición del INM.
  11. Hasta tanto no se haga efectivo el principio de no detención de NNA migrantes y familias migrantes se deberá disponer el traslado inmediato al DIF de todos los NNA detenidos en estaciones migratorias para su relocalización en lugares adecuados que no impliquen privación de libertad y garanticen su custodia por personal de organismos cuyo mandato sea la protección de la infancia.
  12. Desarrollar políticas y programas que contemplen medidas alternativas a las modalidades de privación de libertad que ofrecen los albergues para garantizar el respeto de los derechos de la niñez migrante. Esto incluirá el instalar a la mayor brevedad posible, centros de protección de la infancia no privativos de la libertad, para alojar temporalmente a NNA y familias migrantes, para la protección integral de sus derechos.
  13. Definir y poner en funcionamiento un Procedimiento para la Determinación del Interés Superior del Niño (DIS), que asegure que toda decisión relativa a NNA migrantes no acompañados se adoptará, en el marco de un debido proceso legal, con el objetivo de garantizar la protección integral de sus derechos a través de medidas inmediatas de protección y de la búsqueda de soluciones duraderas para su desarrollo y vida digna.
  14. Establecer mecanismos para asegurar que la repatriación de NNA solo se decida previa aplicación de un procedimiento que determine su interés superior de la niñez y teniendo como pauta central garantizar la protección integral de los derechos de la niñez.
  15. Deben contemplarse de manera explícita diferentes alternativas a la repatriación, que puedan ser prioritarias según el interés superior de cada niño o niña. Estas medidas pueden ser: la regularización—temporal o permanente—en México, incluyendo el ingreso de su familia para la reunificación; o facilitar el asentamiento y la reunificación familiar en un tercer país.
  16. Implementar mecanismos para asegurar las garantías de debido proceso a las personas migrantes, y en particular a NNA, en cualquier procedimiento migratorio

que pudiera derivar en su detención y repatriación, o afectar sus derechos, incluyendo servicio de asistencia jurídica gratuita, tutores en caso de NNA no acompañados, interpretes en caso de no comprender el idioma.

17. Redefinir el rol y las competencias de los Oficiales de Protección a la Infancia (OPI), estableciendo su asignación a una Institución competente para la protección de la niñez, a fin de asegurar, por un lado, una atención adecuada a las necesidades y derechos de la niñez en cualquier contacto o intervención del INM o de cualquier otra Institución o Cuerpo de Seguridad que pudiera impactar en niños y niñas migrantes.
18. Reforzar la política de asilo del gobierno mexicano, con recursos suficientes y capacitación especializada a la COMAR, que permita un acceso adecuado al proceso de solicitud de reconocimiento de refugiado, un debido proceso y una valoración adecuada de las solicitudes acordes con la Declaración de Cartagena, sin que sus decisiones queden supeditadas a consideraciones de control migratorio.
19. Elaborar, implementar y difundir políticas de regularización accesibles para garantizar que NNA migrantes puedan tener una permanencia documentada en el país y así facilitar el acceso pleno a derechos.
20. Acordar protocolos para el procedimiento de reunificación familiar, cuando esta decisión sea acorde al interés superior del niño/a, entre los gobiernos locales estadounidenses, los Consulados Mexicanos, las delegaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) estatales y demás autoridades correspondientes; Acordar protocolos para el procedimiento de reunificación familiar, entre la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia estatales y demás autoridades correspondientes con los consulados guatemaltecos, salvadoreño y hondureños y las autoridades de infancia de esos países.
21. Garantizar el pleno respeto, protección y promoción de los derechos económicos, sociales y culturales de NNA para la prevención de las causas estructurales que originan la migración de NNA no acompañados y con sus familias.
22. Asegurar, mediante el DIF, los consulados y otros organismos concernidos, que los NNA migrantes mexicanos son devueltos al país únicamente como medida de protección con base en la información recogida en cada caso.
23. Asegurar en todo proceso donde se vean afectados los derechos de los NNA migrantes y solicitantes de asilo, la participación directa y prioritaria por parte de la instancia encargada de la protección de la niñez.
24. Adoptar las medidas necesarias para que EEUU no realice repatriaciones y expulsiones de NNA mexicanos por zonas de alto riesgo como Tamaulipas y Coahuila.
25. Durante las repatriaciones de NNA mexicanos desde EEUU, debe resguardarse el derecho a la vida familiar de los niños y niñas y adolescentes migrantes, así como el interés supremo del niño.
26. Resulta imprescindible una revisión a fondo sobre los procesos de recepción, atención y re-vinculación de los NNA mexicanos de los estados, a fin de homologar procesos, sobre la base de estándares de derechos humanos aplicables.
  - a. En el marco de esta reforma, es imperativo darle seguimiento a la re-vinculación de NNA entre los sistemas estatales DIF de las fronteras, con

sus contrapartes de los estados de origen, a fin de saber si ésta es efectiva o el NNA retorna rápidamente a la frontera.

27. Es necesario que se establezca un protocolo para el procedimiento de reunificación familiar, entre los gobiernos locales estadounidenses, los Consulados Mexicanos, las delegaciones de la SNDIF estatales y demás autoridades correspondientes.
28. Es necesario un protocolo que permita revisar los perfiles de las personas que van a tomar las decisiones sobre el destino de los NNA en los estados, así como desarrollar capacitaciones del personal operativo en torno a los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes.
29. En el caso de los NNA de circuito, deben ser considerados en situación de riesgo permanente puesto que están siendo explotados y orillados a vivir en la clandestinidad; deben tener un tratamiento especial e integral, y ser considerados primeramente como víctimas y no como infractores. Los sistemas estatales DIF en coordinación con el federal deben asumir su responsabilidad en el tema.
  - a. Se deben realizar políticas públicas enfocadas a proteger a ese sector vulnerable de NNA, a través de las cuales se priorice el apoyo a las familias de los NNA de circuito para que estos tengan la oportunidad de estudiar y desarrollarse en ambientes más sanos y armónicos que les posibilite alejarse de las organizaciones criminales o que no se involucren con ellas.

## E. Estados Unidos

### Generales

1. Adoptar el criterio del interés superior del niño: En consonancia con el derecho internacional de derechos humanos y las leyes sobre bienestar de la infancia de Estados Unidos, el Congreso debe promulgar leyes que requieran que el interés superior del niño sea una consideración primordial en todos los procesos, los procedimientos administrativos y judiciales, las medidas y las decisiones relacionadas con los niños inmigrantes.
2. No negar a los niños y otros inmigrantes que huyan de la persecución el acceso al territorio estadounidense: Estados Unidos debe cesar la capacitación, el financiamiento y la promoción para que los gobiernos de América Central y México intercepten a los migrantes con el fin de impedir que viajen hacia el norte en busca de protección. Fomentar la interceptación menoscaba las obligaciones internacionales de Estados Unidos y conlleva el riesgo de retornar a niños y familias a la persecución o la tortura, contrariamente al principio de la *no devolución*. Estados Unidos debe instar y apoyar la capacidad de México y otros países de la región de comprobar las vulnerabilidades de los migrantes y garantizar que, cuando se determine que están huyendo de la persecución, la tortura o la trata, estas personas tengan acceso a la protección y el debido proceso. En concreto, Estados Unidos debe aportar financiamiento para que México fortalezca la capacidad de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) para resolver peticiones de asilo, lo que incluye aumentar el número de funcionarios de asilo en el país. En la medida en que Estados Unidos continúe financiando la aplicación de las leyes de inmigración en México y América

Central, los fondos deben cubrir la formación sólida de los funcionarios centroamericanos y mexicanos para examinar y detectar a migrantes vulnerables.

3. Aportar datos exhaustivos anuales: El Departamento de Seguridad Nacional (DHS), la Oficina de Reasentamiento de Refugiados (ORR) y el Departamento de Justicia (DOJ) (cuando corresponda) debe recolectar información estadística detallada y otros datos sobre los niños en el contexto de la migración, y publicar estos datos cada seis meses. Estos datos deben incluir la siguiente información: (1) la edad, el género, la nacionalidad, el idioma materno (incluidas las lenguas indígenas), y el número de niños mexicanos no acompañados repatriados directamente desde la frontera, en cuántos de sus casos se concluyó que no tenían la persecución, no corrían riesgo de ser víctimas de trata o eran suficientemente mayores para decidir independientemente retirar sus solicitudes de admisión; (2) la edad, el género, la nacionalidad, el idioma materno (incluidas las lenguas indígenas), y el número de niños no acompañados repatriados directamente desde la frontera, y cuántos de ellos fueron examinados por separado de su(s) progenitor(es); (3) la edad, el género, la nacionalidad, el idioma materno (incluidas las lenguas indígenas), y el número de niños no acompañados repatriados directamente desde un centro de detención para familias después de concluir que no tenían un temor creíble a la persecución, y cuántos de ellos fueron examinados por separado de su(s) progenitor(es); (4) la edad, el género, la nacionalidad, el idioma materno (incluidas las lenguas indígenas), y el número de niño repatriados después de entrar en Estados Unidos, si iba o no acompañado, en qué ciudades vivieron antes de llegar a Estados Unidos, si los niños no acompañados fueron reunificados con su familia en el país de origen, y si fueron repatriados mediante el retorno voluntario, la salida voluntaria, la retirada de una solicitud de admisión o una orden de deportación; (5) los tipos de beneficios de inmigración solicitados por los niños como solicitantes principales (ya sea acompañados o no acompañados), el número de niños a los que se concedieron y denegaron cada tipo de beneficio, y un desglose de las aprobaciones y las denegaciones de cada tipo de beneficio por edad, género y nacionalidad del niño solicitante principal; y (6) el número de niños ciudadanos de Estados Unidos, niños residentes permanentes y niños beneficiarios de la Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA) afectados por la detención o la deportación de un progenitor. El DOJ debe facilitar datos relacionados con los apartados 4 y 5 sobre órdenes de expulsión, salida voluntaria, retirada de solicitudes de admisión y tipos de beneficios concedidos a niños en proceso de expulsión.
4. Ratificar, sin dilación, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias.

*Causas fundamentales de la migración: iniciativas de financiamiento para movilizar el cambio en Honduras, El Salvador y Guatemala*

En junio de 2014, el Gobierno de Estados Unidos anunció planes para aumentar la asistencia estadounidense a Honduras, El Salvador y Guatemala. La asistencia de Estados Unidos es críticamente necesaria para lograr los planes y las iniciativas

nacionales de desarrollo humano, en lugar de seguir respaldando medidas de seguridad. El Plan de la Alianza para la Prosperidad presentado por estos tres países como una hoja de ruta para el desarrollo futuro incluye disposiciones para reforzar las oportunidades de desarrollo. Toda asistencia financiera y técnica de Estados Unidos debe concentrarse en fortalecer el estado de derecho y las protecciones para la población vulnerable, especialmente los niños, de estos países. Es importante que los planes de desarrollo:

5. Se aseguren de que la sociedad civil desempeñe un papel principal en el desarrollo de iniciativas de ayuda internacional y en la transparencia y la rendición de cuentas del financiamiento: Integrar a la sociedad civil, especialmente las organizaciones no gubernamentales (ONG) con una experiencia demostrada sobre seguridad ciudadana, inclusión social, empleo juvenil y reducción de la pobreza, en el diseño, la ejecución y la evaluación de estrategias y programas de asistencia internacional. El financiamiento de Estados Unidos debe incluir requisitos de presentación de informes periódicos.
6. Desarrollar la capacidad de los sistemas de bienestar de la infancia con escasez de recursos en Honduras, El Salvador y Guatemala: Estados Unidos debe invertir en los sistemas de bienestar de la infancia de los países de origen, para que puedan construir albergues en diferentes regiones de cada uno de los países, y no solo en las capitales, aumentar el personal y mejorar su formación y apoyo, y desarrollar mecanismos de rendición de cuentas para proteger eficazmente a los niños en situación de riesgo de abuso y desatención. El financiamiento de Estados Unidos debe requerir que los organismos nacionales de bienestar de la infancia colaboren con las ONG dentro del país que se ocupan del bienestar de la infancia y los derechos del niño, y están bien posicionadas para identificar deficiencias sistémicas y formular recomendaciones para mejorar la situación. El financiamiento debe incluir la asistencia para niños repatriados a sus comunidades.
7. Aumentar el financiamiento de Estados Unidos para las oportunidades de empleo y educación: Estados Unidos debe financiar la capacitación del profesorado, los programas eficaces de formación profesional para los jóvenes y los programas para el desarrollo de pequeñas empresas. Las becas brasileñas Bolsa Familia entregan a las familias un estipendio para que los niños sigan en la escuela, y podría servir de modelo. Estados Unidos debe requerir que se rinda cuentas por toda la ayuda y que se establezcan parámetros claros para medir el progreso.
8. Financiar programas comunitarios para reducir la delincuencia y la violencia juvenil: Estados Unidos debe aumentar el financiamiento para programas comunitarios probados de prevención de la violencia, que ofrezcan capacitación, empleos y otras alternativas a la violencia, y apoyen a los niños y los adolescentes que abandonan las pandillas y regresan con sus familias y comunidades. En colaboración con organizaciones locales e internacionales, se deben asignar fondos para acoger a las víctimas de crímenes y expandir los recursos del país para responder a la violencia mediante el fortalecimiento de la capacidad policial para prevenir la violencia e investigar los delitos.
9. Garantizar que la Iniciativa de Seguridad Regional para América Central



(CARSI) financie actividades de desarrollo estratégico que aborden las causas fundamentales de la migración, y no solo iniciativas militares o de aplicación de la ley: La CARSI se han concentrado ampliamente en la lucha contra el narcotráfico y la actividad de las pandillas en la región, mediante el respaldo de las fuerzas policiales y militares. La estrategia de la CARSI despierta importantes preocupaciones debido a los abusos contra los derechos humanos bien documentados cometidos por las fuerzas armadas y la policía, la falta de transparencia de los sistemas judiciales y la falta de rendición de cuentas por violaciones de los derechos humanos cometidas en el pasado. Dado que muchos de los niños que migran desde América Central están huyendo de la violencia cometida por facciones similares a las que pretende combatir la CARSI, debe reconfigurar su financiamiento para abordar especialmente las causas fundamentales de la migración de niños mediante iniciativas de desarrollo estratégico, que promuevan la transparencia y el respeto por los derechos humanos, lo que incluye financiar la reforma policial y garantizar que las fuerzas armadas cumplan las normas básicas de derechos humanos. También debe incluir asistencia para contribuir al aumento de la independencia judicial, la transparencia y la rendición de cuentas, que incluye la supervisión de la sociedad civil. Además, uno de los objetivos de la CARSI debe ser el apoyo integral a la reintegración, en colaboración con la sociedad civil, de los niños que regresan de Estados Unidos.

### *Examen y detención*

10. Suponer un temor a la persecución: El DHS debe someter a todos los adultos y las familias que lleguen de México y el Triángulo Norte a una entrevista para determinar la credibilidad de su temor, partiendo del supuesto de que temen la persecución debido a los niveles actuales de violencia en sus países.
11. No acelerar el examen de casos de niños: No se debe someter nunca a los niños a un proceso acelerado de examen y/o repatriación, que los expone a un mayor riesgo de retornar a una situación de persecución, tortura, trata y otras formas de violencia, al no ofrecerles condiciones apropiadas, tiempo suficiente o salvaguardas adecuadas necesarias para evitar que los niños regresen a este tipo de peligros.
12. Examen inicial por funcionarios de bienestar de la infancia de los niños no acompañados y los niños que viajan con familiares: Los profesionales de bienestar de la infancia, en lugar de los agentes y los funcionarios de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP), deben realizar los exámenes iniciales de los niños no acompañados y los que viajan con familiares.
13. Atender las necesidades de los niños de manera constante y sin excepción: En cada una de las fases de la custodia federal—incluso durante la aprehensión inicial de la CBP—los niños deben tener acceso a alimentos nutritivos, agua potable, baños, mantas y colchones para dormir, y atención médica y psicológica básicas, en función de las necesidades. Estados Unidos debe respetar las normas federales relativas a las condiciones de los niños y el trato a los niños bajo custodia de las autoridades de inmigración (véase el acuerdo en el caso *Flores v.*

*Reno*), independientemente de que los niños estén detenidos o qué agencia tenga la custodia. Los niños en centros de la ORR deben recibir una amplia gama de servicios, como entrevistas iniciales de evaluación, orientación y evaluación legal, atención médica y dental, gestión de su caso, programas educativos, acceso a teléfonos y asistencia para contactar a familiares, orientación pedagógica y atención psicológica. Estos servicios no deben verse amenazados nunca.

14. Emitir públicamente normas aplicables sobre las condiciones y el trato a migrantes: La CBP debe emitir y aplicar normas para sus más de 700 centros que establezcan específicamente la manera de tratar a los niños no acompañados y a las familias. Los agentes de la CBP deben recibir formación adicional sobre la manera de relacionarse con los niños y atender sus necesidades.
15. Diseñar y ejecutar alternativas a la detención: El DHS no debe detener a niños o familias migrantes. Las alternativas a la detención han resultado eficaces y son más humanas que las prácticas que acarrearán la privación de libertad.<sup>1</sup> Además, el DHS no debe detener a progenitores que tienen niños a su cargo. La detención de progenitores provoca una separación innecesaria y dolorosa, y les niega la posibilidad de adoptar decisiones responsables sobre el cuidado de sus hijos. Se trata de una medida especialmente urgente teniendo en cuenta la expansión gubernamental de centros de detención de familias para recluir a las madres que llegan de América Central con niños pequeños. Además, es especialmente crítico ante el hecho de que los memorandos sobre la aplicación de la ley del 20 de noviembre de 2014 insisten en que las personas que han cruzado recientemente la frontera—muchos de los cuales eran niños no acompañados con familiares en Estados Unidos o familias que viajaban juntas—constituyen una alta prioridad para las medidas de control y expulsión. Se debe poner en libertad y/o ofrecer alternativas a la detención a estas madres y niños, especialmente cuando la madre y/o el niño hayan solicitado el asilo.
16. Instituir la tolerancia cero respecto a los abusos contra los derechos humanos: El DHS debe institucionalizar una política de tolerancia cero respecto a los agentes que violen los derechos humanos de los niños y los adolescentes migrantes.
17. Desarrollar un sistema de supervisión para hacer un seguimiento de las condiciones de detención por el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE) y la CBP y en los centros de la ORR: La ORR, el ICE,<sup>2</sup> y la CBP deben desarrollar sistemas de supervisión claros e independientes para hacer seguimiento de las condiciones y el trato a los niños bajo su custodia y permitir que las organizaciones de la sociedad civil observen los centros de detención y acogida. Las tres agencias deben contar con criterios comparables de supervisión y seguimiento.
18. Expandir los servicios posteriores a la puesta en libertad: La ORR debe ampliar los servicios posteriores a la puesta en libertad a todos los niños que salgan de sus centros y sean reunificados con familiares o amigos de la familia durante el transcurso de sus procesos en los tribunales de inmigración, lo que incluye

---

<sup>1</sup> *Alternatives to Detention Programs, an International Perspective* (15 de mayo de 2009). Lutheran Immigration and Refugee Service.

<sup>2</sup> Aunque las normas de detención del DHS disponen el seguimiento independiente, es necesario aclarar los criterios.

asegurarse de que su asignación sigue siendo segura y que el niño está recibiendo todos los servicios necesarios, como educación, representación legal, servicios de salud mental, servicios de gestión de sus casos y atención médica.

*Derechos y salvaguardas procesales*

19. Imponer el derecho a un abogado: El Congreso debe ordenar la designación de un abogado para todos los niños en proceso de expulsión que sean los principales solicitantes<sup>3</sup> de un beneficio migratorio y no tenga un abogado.
20. Designar a defensores de los intereses de los niños: El Congreso debe ordenar la designación de un defensor de los intereses de todos los niños no acompañados, Hasta que el Congreso adopte esta medida, la ORR debe designar a un defensor de los intereses de todos los niños bajo su custodia. Felicitamos a la ORR por su iniciativa de aumentar el número de defensores asignados a casos de niños no acompañados; se debe ampliar esta iniciativa para que alcance a todos los niños no acompañados en procesos de expulsión.
21. No acelerar los procesos de expulsión ni las entrevistas de asilo: La aceleración de los casos expone a las familias y a los niños no acompañados al riesgo de expulsión a situaciones en las que sus vidas corren peligro o contrarias a su interés superior. La Oficina Ejecutiva de Revisión de Casos de Inmigración (EOIR) debe dejar de acelerar las audiencias judiciales iniciales para los niños no acompañados. El memorando de la EOIR del 10 de septiembre de 2014,<sup>4</sup> que permite a los jueces aplazar los casos por buenas causas, no resuelve el problema. El Servicio de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos (USCIS) también debe dejar de acelerar las entrevistas de asilo de los niños no acompañados.
22. Garantizar que los niños puedan obtener beneficios de inmigración fuera del proceso adversativo de expulsión: los jueces de inmigración debe determinar si un niño está acompañado para los fines de la jurisdicción inicial del USCIS sobre las solicitudes de asilo de niños no acompañados. En su lugar, los jueces de inmigración deberían decretar cierres administrativos o largos aplazamientos para los casos de todos los niños que planeen solicitar asilo y puedan ser considerados no acompañados, de acuerdo con el memorando del USCIS del 28 de mayo, “Updated Procedures for Determination of Initial Jurisdiction Over Asylum Applications Filed by Unaccompanied Children” (Procedimientos actualizados para la determinación de la jurisdicción inicial sobre solicitudes de asilo presentadas por niños no acompañados), o que tengan pendientes solicitudes de otros tipos de beneficios, como la condición especial para inmigrantes menores de edad (SIJS).
23. Emitir reglamentos que tengan en cuenta los interés del niño tal como requiere el párrafo 235(d)(8) de la Ley de Reautorización de la Protección de las Víctimas

<sup>3</sup> Un solicitante principal es un niño que busca beneficios migratorios por su cuenta, a diferencia de los beneficios migratorios derivados de la solicitud de sus padres. Los niños solicitantes principales pueden estar acompañados o no acompañados.

<sup>4</sup> Véase *Docketing Practices Relating to Unaccompanied Children Cases in Light of New Priorities*, Brian O’Leary, Magistrado Jefe de Inmigración, EOIR (10 de septiembre de 2014). Disponible en <http://www.justice.gov/eoir/statspub/Docketing-Practices-Related-to-UACs-Sept2014.pdf>.

de Trata (TVPRA): El DOJ, en coordinación con el DHS, debe adoptar reglamentos de obligado cumplimiento por todos los jueces de inmigración que cumplan el requisito de la TVPRA de garantizar que se tengan en cuenta las necesidades especiales de los niños no acompañados en todos los aspectos procesales de sus casos.

### *Beneficios de inmigración*

24. Garantizar que los niños no sean devueltos a situaciones de daño: El Congreso debe promulgar un tipo de beneficio discrecional basado en el “interés superior” que detenga los procesos de expulsión y conceda la residencia permanente legal a los niños migrantes que no sean elegibles para otros tipos de beneficios, cuando la repatriación vaya en contra de su interés superior. Hasta que el Congreso adopte esta medida, se deben conceder beneficios administrativos a los niños, como el aplazamiento de medidas.
25. Reformar las políticas y el sistema de inmigración: El Congreso debe promulgar inmediatamente una reforma del sistema de inmigración que permita que los inmigrantes en situación irregular puedan obtener la ciudadanía, entre ellos los padres de niños ciudadanos o residentes permanentes legales en Estados Unidos, y amplíe la disponibilidad y la categorías de visas para la unidad familiar y empleados tales como trabajadoras domésticos, niñeras y trabajadores de la construcción. La reforma migratoria debe crear una vía para obtener la ciudadanía a los beneficiarios de los programas de DACA y de Acción Diferida para Padres de Ciudadanos Estadounidenses y Residentes Permanentes Legales (DAPA), y debe garantizar que los padres deportados de niños ciudadanos, residentes permanentes legales y beneficiarios de la DACA puedan reingresar en Estados Unidos y solicitar beneficios de inmigración. Este tipo de reforma integral es la única manera de ofrecer estabilidad a largo plazo a las familias con diversas situaciones migratorias.
26. Aplicar de manera significativa el aplazamiento de medidas y/o la discrecionalidad procesal: Tras los anuncios del 20 de noviembre de 2014 para el ejercicio de la discrecionalidad procesal para ciertos inmigrantes en situación irregular, el Gobierno de Estados Unidos debe aplicar sus reformas administrativas acogidas positivamente para ofrecer beneficios a millones de personas que viven actualmente en Estados Unidos y podrían tener derecho a ellos en el marco de una futura reforma migratoria, a la vez que garantiza una estrecha supervisión para asegurar que todas las personas elegibles tengan oportunidad de presentar una solicitud y no se excluya a nadie que plantee preocupaciones en términos de protección. En el caso de la directiva del 20 de noviembre de 2014 de suspender el programa de Comunidades Seguras y sustituirlo por el programa de Prioridades en la Aplicación de la Ley, el Gobierno debe establecer sólidos mecanismos de supervisión y rendición de cuentas, y garantizar que el programa no recurra innecesariamente o inapropiadamente a la detención o la deportación, como en el caso de los inmigrantes sin una condena penal. A medida que vaya humanizando más su política de deportaciones, el DHS debe fortalecer también la discrecionalidad

procesal estableciendo que las infracciones de inmigración no penales (como el reingreso en el país) tengan menos prioridad en términos de expulsiones. Aunque se ha acogido positivamente el anuncio del Gobierno, se debe ampliar para que incluya a los padres de niños elegibles para la DACA; padres que hayan residido en Estados Unidos menos de cinco años; niños cuyos padres tienen una condición temporal que no pueden transferirles (por ejemplo, condición de protección temporal); niños menores de 15 años demasiado pequeños para solicitar la DACA; aquellos que llevan viviendo un tiempo prolongado en Estados Unidos, incluso si no entraron al país antes de cumplir 16 años; y otros que tengan importantes lazos familiares y comunitarios. El Congreso debe promulgar leyes que codifiquen las reformas administrativas del 20 de noviembre de 2014 para que se vuelvan permanentes.

27. Analizar las solicitudes de asilo de manera congruente con las normas internacionales: El Gobierno debe emitir reglamentos sobre asilo que aclaren las normas de manera congruente con el derecho y las directrices internacionales. El criterio para demostrar la pertenencia a determinado grupo social debe—en consonancia con las directrices de la Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la mayoría de los países receptores de refugiados—requerir que los miembros del grupo compartan una característica inmutable o fundamental, sin ningún requisito adicional. Los reglamentos deben señalar claramente que la evidencia de que el Estado, la sociedad o las normas legales o sociales aceptan o toleran patrones de violencia contra personas en situación similar a la del solicitante constituye un nexo (la conexión con las razones para la protección). Mientras tanto, Estados Unidos debe conceder beneficios humanitarios a los migrantes que corran el riesgo de sufrir graves daños si regresan a sus países, pero su condición no se ajusta a la definición de refugiado. Otros signatarios de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 o su Protocolo de 1967 ofrecen este tipo de beneficio humanitario (es decir, permiso indefinido o visa humanitaria).
28. Aclarar que las solicitudes basadas en la violencia de las pandillas y otros grupos del crimen organizado pueden tener un fundamento legítimo para la protección de refugiados: En 2014, el Gobierno declaró que la mayoría de los niños centroamericanos que llegaban a Estados Unidos estaban huyendo de la violencia de las pandillas y no tendrían derecho a obtener asilo. Esta declaración categórica incorrecta podría influir en los jueces de inmigración y los funcionarios de asilo que analizar las solicitudes de los niños. Como cuestión de derecho, las determinaciones de asilo deben decidirse caso por caso, y números tribunales han aprobado solicitudes basadas en la violencia a manos de pandillas criminales.<sup>5</sup> El Gobierno debe aclarar inmediatamente y públicamente que se debe determinar el caso de cada niño en función de sus características particulares y que la violencia de las pandillas criminales puede ser una base para solicitar asilo.

---

<sup>5</sup> Véase *Matter of M-E-V-G-*, 26 I&N Dec. 227 (BIA, 2014) (que aclara que las decisiones sobre un grupo social determinado se basan en el historial de cada caso y que el simple hecho de que un solicitante no establezca su pertenencia a un grupo social en un caso no impide que otro solicitante argumente que pertenece a un grupo social similar en un caso distinto).

29. Establecer normas para las solicitudes de beneficios de los niños: El DOJ y el DHS deben emitir reglamentos acerca de las solicitudes de beneficios de los niños que tengan en cuenta las necesidades especiales de los niños no acompañados, tal como requiere la TVPRA, y requerir a los adjudicatarios que analicen las solicitudes de los niños teniendo en cuenta primordialmente al niño y sus necesidades, considerando su interés superior, su edad, su estado de desarrollo, su salud mental y los factores culturales, y concediendo a cada niño el beneficio de la duda.

#### *Reunificación y separación familiar*

Con el fin de asegurar que se aborda totalmente el derecho a la unidad familiar, las políticas tanto federales como locales deben ocuparse de las dificultades a las que se enfrentan las familias inmigrantes. Las siguientes recomendaciones se centran en las reformas legislativas y administrativas a todos los niveles. Con respecto a las medidas ejecutivas de 2014, quedan muchas dudas acerca de la manera en que se implementarán las nuevas directivas. Además, aunque las medidas constituyen un avance importante, sigue siendo imperativo adoptar una solución legislativa más integral y permanente.

30. Armonizar mejor las leyes y las políticas de inmigración de Estados Unidos con el derecho a la familia consagrado en el derecho internacional, mediante el reconocimiento de que la unidad familiar es fundamental y requiere protección del Estado sin discriminación en relación con la situación migratoria. En consonancia con el artículo de la Convención sobre los Derechos del Niño, el derecho a la familia incluye tanto el derecho a la unidad familiar como el derecho de los niños a no ser separados de sus progenitores, a menos que se decida que la separación redunda en el interés superior del niño. Hasta que se logre esta armonización, Estados Unidos debe considerar primordialmente el interés superior del niño, así como el derecho a la unidad familiar y la reunificación familiar en todas las decisiones sobre inmigración. Se deben interpretar y aplicar de manera generosa las medidas ejecutivas y las políticas que facilitan la unidad familiar (por ejemplo, la DAPA, la DACA y la discrecionalidad procesal).
31. Expandir la discrecionalidad judicial y considerar el interés superior del niño en las decisiones acerca de la deportación de progenitores: los jueces de inmigración deberían haber aumentado la discrecionalidad para tener en cuenta el interés superior del niño en todos los casos de expulsiones que afecten a niños, como el impacto de la deportación de un progenitor cuando resuelvan casos de expulsiones o exenciones de las causas de inadmisibilidad. El ICE debe dar prioridad al interés superior del niño en las decisiones que afecten a su bienestar (como el arresto, el enjuiciamiento, la detención y la deportación de progenitores).
32. Coordinar a las agencias federales de inmigración con los organismos locales de bienestar de la infancia: Las agencias federales de inmigración y los organismos locales de bienestar de la infancia deben coordinar sus políticas y procedimientos

- para asegurar que no se comprometan los derechos de las familias y el bienestar de los niños. Por ejemplo, las agencias deben colaborar en el desarrollo de protocolos para garantizar que los padres detenidos tengan acceso a los procesos judiciales correspondientes y puedan cumplir los requisitos de los planes de los casos, y para facilitar la reunificación una vez que un progenitor haya sido expulsado. Ambos sistemas deben recibir capacitación sobre el funcionamiento del otro sistema y las herramientas y recursos pertinentes de que disponen.
33. Salvaguardar contra la suspensión inapropiada de los derechos parentales debido a la aplicación de las leyes de inmigración: El Congreso debe modificar las leyes federales para requerir que los estados consideren de manera individual cada caso de detención o deportación de un progenitor como una “razón convincente” para retrasar el proceso de suspensión de los derechos parentales, a menos que la reunificación con el progenitor no redunde en el interés superior del niño.
  34. Ordenar cursos de sensibilización del personal del DHS para reducir el trauma de los niños: Todo el personal del DHS que mantenga contacto con niños durante actividades de aplicación de las leyes de inmigración contra progenitores debe haber recibido formación de profesionales de bienestar de la infancia acerca de la manera de minimizar el trauma de los niños cuando se realicen estas actividades en su presencia.
  35. Políticas y procedimientos de los organismos de bienestar de la infancia de los estados, los condados y los municipios para manejar casos relacionados con padres detenidos o deportados: Los organismos de bienestar de la infancia deben desarrollar directrices y protocolos para ayudar a promover la reunificación y preservar los lazos familiares de los niños con padres detenidos o deportados. Por ejemplo, los organismos pueden facilitar la asignación de niños a familiares, incluso familiares en situación irregular, garantizando que la situación migratoria no constituye por sí misma un factor de descualificación, y permitiendo el uso de documentación extranjera para demostrar los antecedentes y la identidad. El personal de bienestar de la infancia también debe recibir formación sobre la manera de ponerse en contacto con los funcionarios locales del ICE, responsables de aplicar directiva sobre el interés parental y otras políticas e instrumentos del ICE, como el sistema en línea de localización de detenidos.
  36. Los organismos estatales y locales de bienestar de la infancia deben establecer directrices para gestionar casos relacionados con entidades extranjeras: Las directrices deben abordar la manera de colaborar con entidades extranjeras de bienestar de la infancia, buscar a padres y otros familiares en el extranjero (incluso los que podrían haber sido deportados), realizar estudios de hogares culturalmente apropiados y desarrollar memorandos de entendimiento con consulados extranjeros para fines de reunificación familiar, cuando redunde en el interés superior del niño. También se deben desarrollar memorandos de entendimiento con México y los países centroamericanos.
  37. Aumentar la sensibilidad cultural de los tribunales de familia y tutela: Los jueces de familia y tutela y el personal auxiliar deben recibir formación sobre el sistema de aplicación de las leyes de inmigración y sensibilización cultural para enfrentar la parcialidad frente a los cuidadores en situación irregular o las personas en procesos de inmigración. Por ejemplo, la capacitación debe tratar la viabilidad de

poner a niños bajo el cuidado de personas en situación irregular y de asignar a niños ciudadanos o residentes permanentes en Estados Unidos a progenitores o cuidadores que viven en el extranjero.

38. Desarrollar la capacidad de las escuelas, las instituciones religiosas y las organizaciones de servicios para inmigrantes para atender a las familias y los niños afectados por la aplicación de las leyes de inmigración: La investigación ha demostrado que las organizaciones comunitarias fiables, las instituciones religiosas y las escuelas pueden aportar asistencia y apoyo valiosos a las familias y los niños afectados por la aplicación de las leyes de inmigración. Estos grupos pueden conectar a las familias con servicios de orientación psicológica, apoyo pedagógico y programas sociales importantes, como la asistencia alimentaria y la cobertura sanitaria para los niños elegibles.

#### *Repatriación y reintegración*

39. Garantizar una determinación basada en el interés superior (DIS) de cada niño o adolescente no acompañados antes de su repatriación: Estados Unidos debe requerir la DIS antes de repatriar a niños no acompañados y debe desarrollar un procedimiento de DIS que identifique las necesidades inmediatas de protección de los niños y las soluciones duraderas más apropiadas que cubran las necesidades de los niños y garanticen sus derechos.
40. Requerir el debido proceso antes de la repatriación: Antes de iniciar un proceso de repatriación, los niños no acompañados deben poder solicitar todos los tipos de beneficios de inmigración a su disposición, y deben tener acceso a un abogado que les represente en todos los tipos de procesos de inmigración y a un defensor de sus intereses que defienda su interés superior.
41. Cuando se decida que la repatriación redunda en el interés superior del niño, se debe crear un plan de repatriación individualizado para cada niño que tenga en cuenta su derecho al desarrollo en el sentido más amplio y el derecho a la vida familiar: Se debe establecer con antelación un plan para el retorno en condiciones seguras y dignas de cada niño, lo que incluye garantizar que sus familiares pueden encontrarse con él, informar al niño del proceso de retorno y determinar las necesidades de servicios sociales del niño. Los planes deben incluir toda una gama de servicios como:
  - a. *Regreso a salvo*: contacto con la familiar, reunificación familiar, transporte de la ciudad de retorno al lugar de origen del niño, albergue de emergencia para que la familia pase la noche y una comida de emergencia para el día de la llegada.
  - b. *Seguimiento*: visita al hogar, evaluación del hogar y la comunidad, establecimiento de metas.
  - c. *Servicios sanitarios y psicológicos*: remisión a clínicas médicas y dentales, servicios psicológicos y orientación psicopedagógica.
  - d. *Educación*: matriculación escolar, material escolar, búsqueda de becas, asistencia financiera para el pasaje de autobús, tasas de matrícula, uniformes y libros.



- e. *Formación para niños y familias*: clases de informática, talleres de capacitación y formación profesional.
  - f. *Remisiones para alimentos y ropa*: remisiones para asistencia alimentaria.
  - g. *Otros servicios de apoyo*: como préstamos a familias para poner en marcha negocios o asistencia a toda la familia para la reintegración sostenible del niño.
  - h. *Género*: Los planes deben tener en cuenta las dificultades a las que se enfrentan las niñas en sus hogares y comunidades, con el fin de asegurar el éxito de su reintegración. El respeto por las salvaguardas para las supervivientes de la violencia doméstica y otras formas de violencia de género es fundamental para asegurar la repatriación y la reintegración a salvo y sostenibles de las niñas. Entre las necesidades de servicios de las niñas están la atención prenatal y los cuidados médicos para la madre y el bebé durante y después del parto, y el apoyo a las niñas que quieran asistir a la escuela.
42. Crear buenas prácticas y programas sostenibles para la repatriación y la reintegración: El Administrador de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), junto con el Secretario de Estado, el Secretario de Salud y Servicios Humanos, el Fiscal General, las organizaciones internacionales y las ONG de Estados Unidos con experiencia en la repatriación y la reintegración, deben crear un programa para desarrollar e implementar mejores prácticas y programas sostenibles en Estados Unidos y dentro del país de retorno, con el fin de garantizar la repatriación y la reintegración a salvo y sostenible de los niños no acompañados cuando se concluya que la repatriación redundaría en su interés superior. Los programas deben ayudar a los jóvenes a encontrar alternativas y abordar las causas fundamentales de la migración. Los programas deben colaborar con organizaciones comunitarias locales con las competencias lingüísticas y culturales para garantizar que no se discrimine por motivos de género, lengua o de otro tipo; y asegurar que los servicios sean culturalmente apropiados. La prestación de asistencia integral para el retorno y la reintegración de los niños que regresan a sus países requiere un esfuerzo de colaboración de varias partes interesadas, especialmente de organizaciones comunitarias familiarizadas con la cultura, la lengua y los sistemas de apoyo locales. Es esencial que este programa complemente los planes nacionales y regionales de desarrollo humano y derechos humanos, mencionados en las recomendaciones I.A. y II.A.1., que abordan las causas estructurales de la migración.
43. Extender la población beneficiaria de la Ley Pública 109-95, Ley de Asistencia a Huérfanos y otros Niños Vulnerables en Países en Desarrollo de 2015, para que incluya a los niños migrantes repatriados: Esta ley ordena al Gobierno de Estados Unidos y a sus socios que respondan a las necesidades de los niños en situación de riesgo en el mundo en desarrollo de manera integral, coordinada y eficaz. Debe incluir a los niños migrantes.
44. Estados Unidos debe conectar los programas de desarrollo y estado de derecho con los programas de reintegración en la región: El mandato de la TVPRA de la reintegración a salvo y sostenible no se ha aplicado plenamente ni se ha conectado con proyectos más amplios de desarrollo en la región, lo que supone

una deficiencia importante. Para que la reintegración logre su objetivo tiene que conectarse con las iniciativas para garantizar la seguridad y el acceso a oportunidades en los países de origen. Es necesario un firme respaldo del Gobierno de Estados Unidos, en colaboración con estos países, para servicios de reintegración, con el fin de que los niños puedan quedarse en casa de manera sostenible y reunificarse a salvo con sus familias.

*Procesamiento de refugiados en el extranjero*

45. Usar el procesamiento en el país como método complementario, no sustitutivo, del sistema de asilo de Estados Unidos: Los criterios de los exámenes y las resoluciones en los países deben ser congruentes con la definición internacional de la condición de refugiado. El procesamiento en los países no justifica que se niegue a los migrantes el acceso o la entrada a Estados Unidos para solicitar asilo u otros beneficios humanitarios. De manera similar, no se debe utilizar una decisión negativa en el extranjero sobre la condición de refugiado en contra de un niño u otro migrante si solicita posteriormente la entrada o el asilo en Estados Unidos.
46. El procesamiento en los países debe ampliarse a todo niño que se encuentre en el país y cumpla la condición de refugiado: El Gobierno de Estados Unidos anunció que el programa de procesamiento en los países excluye a los niños que no tienen un progenitor en “situación regular” en Estados Unidos. Sin embargo, estos niños no son menos vulnerables. Dado que el objetivo del procesamiento en los países es reducir la necesidad de que los niños tengan que emprender en peligroso viaje a Estados Unidos por vías irregulares, se debe expandir a todos los niños que cumplan la condición de refugiado.
47. Desarrollar mecanismos de protección para los niños y las familias la espera del procesamiento en los países: Estados Unidos debe implementar sistemas para acelerar el procesamiento en los países para que los niños no corran mayores riesgos mientras esperan la resolución asegurando, por ejemplo, la movilización de suficientes funcionarios sobre el terreno para procesar rápidamente las solicitudes. Estados Unidos debe colaborar con el ACNUR y las ONG locales que garantizar la acogida a salvo y otras protecciones para los niños que tengan pendientes solicitudes de la condición de refugiado en los países. Estados Unidos también debe implementar mecanismos como la concesión inmediata de permisos humanitarios para personas que no pueden esperar a salvo su turno en el país.