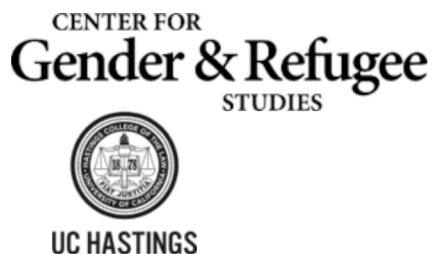


Niñez y migración en Centro y Norte América: causas, políticas, prácticas y desafíos

febrero de 2015



Capítulo 3 Guatemala

Juan José Hurtado Paz y Paz
Asociación Pop No'j

Carol L. Girón Solórzano y Golda Ibarra González
Pastoral de la Movilidad Humana

I. Introducción

La migración de niños, niñas y adolescentes (NNA) guatemaltecos se halla determinada por una conjunción de eventos sociopolíticos, económicos, culturales, familiares y climáticos, entre otros. Sin embargo, en esta combinación de factores se destaca especialmente la violación de sus derechos, que afecta a la amplísima mayoría de NNA que migran del país. Esto sucede particularmente en contextos de pobreza extrema, discriminación (étnica, de género, etc.) y violencia, lo que configura una especial situación de vulnerabilidad y potencia su migración forzada debido precisamente a la privación de derechos básicos.

El abordaje del tema de NNA y migración es relativamente reciente en Guatemala. Si bien existe una serie de estudios, investigaciones académicas, artículos y publicaciones que se aproximan a la temática, se observa que este sector de población era concebido, en el mejor de los casos, desde su rol de acompañantes de sus padres. En este contexto, sólo en los últimos años se comenzaron a analizar de manera específica y profunda las dinámicas de la migración infantil, especialmente asociadas a los momentos del viaje, la aprehensión, la detención y el retorno (voluntario o forzado). No obstante, se observa todavía una seria limitación en el impacto de la migración en sus derechos y condiciones de vida, así como en el caso de otros NNA afectados por la migración, como es el caso de los NNA guatemaltecos la migración de sus padres.

Este capítulo pretende describir la realidad guatemalteca en relación con el impacto de la migración en los NNA, en especial en sus derechos. En este marco se le dará especial atención a la situación de NNA guatemaltecos migrantes no acompañados, a partir del testimonio de quienes tuvieron una experiencia migratoria inicial caracterizada por las siguientes trayectorias: se dirigían a México y Estados Unidos como destinos principales, pero fueron detenidos y retornados al país.

También se dedicará una sección específica a la situación de los NNA no acompañados indígenas. Ser NNA indígenas, en un contexto de racismo y discriminación, implica la presencia de vulnerabilidades particulares que al mismo tiempo plantean retos en la atención y protección por parte de las instituciones estatales pertinentes.

Asimismo, se ofrece una lectura sobre el impacto que tiene la migración de adultos, especialmente del padre y la madre, en aquellos que se quedan: los hijos y las hijas. El abordaje de este aspecto permitirá entender las dinámicas que se están gestando en las comunidades con respecto a los medios de soporte que surgen y se fortalecen para atender al grupo de NNA que quedan al cuidado de otros familiares y vecinos de la comunidad.

Finalmente, una sección examinará de manera muy concisa—dada la falta de información al respecto—la situación de NNA migrantes que se encuentran en territorio guatemalteco, ya sea como país de tránsito o como país de destino.

II. Metodología

La metodología utilizada ha incluido, en primer lugar, la revisión del marco legislativo pertinente en materia de migración, así también de niñez y adolescencia vigente en Guatemala, en relación con las instituciones estatales que por mandato y competencia deben atender y proteger a este grupo de la población. En segundo lugar, se han utilizado fuentes secundarias que incluyen bibliografía especializada, informes de organismos de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano, así como de ámbitos claves de la institucionalidad de Guatemala como la Procuraduría de Derechos Humanos.

El diseño metodológico ha sido eminentemente cualitativo y se basó en la realización de entrevistas en profundidad a NNA, sus familiares y otras personas adultas relacionadas con su proceso migratorio, lo que nos permitió avanzar en los siguientes objetivos: (1) contar con una caracterización sobre la migración de NNA guatemaltecos no acompañados; (2) conocer los detonantes y las causas principales que están provocando la migración de NNA no acompañados; (3) identificar las situaciones de riesgo que enfrentan los NNA guatemaltecos durante la ruta migratoria; (4) identificar los cambios que la migración internacional está provocando, especialmente en las comunidades indígenas; (5) conocer la situación de hijas e hijos que tienen al padre o a la madre en Estados Unidos o en México; y (6) las respuestas del Estado ante la migración infantil.

Para la concreción de las metas enumeradas, entrevistamos a niños y adolescentes que estaban retornando a partir de procesos de deportación vía aérea y terrestre desde México o Estados Unidos, en centros de recepción para niños deportados y también en las comunidades a las cuales regresaron. El rango de edad de las y los NNA entrevistados fue de entre 12 a 17 años, aunque hubieron algunas entrevistas a jóvenes mayores de 18 que habían migrado cuando tenían esa edad. Las entrevistas se realizaron durante los meses de noviembre y diciembre de 2013.

Entrevistamos a 20 niños y adolescentes en los centros de Nuestras Raíces de la Ciudad de Guatemala y Quetzaltenango. Al Hogar Nuestras Raíces de Quetzaltenango llegan NNA deportados por vía terrestre del sur de México, y al Hogar Metropolitano Nuestras Raíces de la ciudad de Guatemala llegan NNA deportados por vía aérea procedentes de los Estados Unidos y del norte de México.

También entrevistamos a 27 NNA indígenas en sus comunidades rurales de origen de Colotenango, Huehuetenango y Concepción Chiquirichapa (Quetzaltenango), con población mayoritariamente indígena de la comunidad lingüística maya mam. Como complemento, también entrevistamos a 8 familiares de NNA, así como a otras personas adultas que tenían conocimiento de su decisión de migrar y su viaje subsiguiente.

En las entrevistas en profundidad realizadas, se indagó sobre la opinión y las percepciones de los NNA acerca de la migración, considerándolos actores sociales importantes que se ven impactados por el fenómeno migratorio. Se buscó conocer sus motivaciones, su participación en la decisión del viaje o en la permanencia en el país, así como en todo el proceso. En este contexto, se realizó una aproximación a la manera en que los NNA viven la migración, los factores que la determinan y le dan forma desde su propia concepción y sus puntos de vista.

El primer paso para la realización de las entrevistas a profundidad fue crear un instrumento metodológico que tomó en cuenta la población que sería entrevistada y el lugar donde se

desarrollarían las entrevistas. Los investigadores realizaron todas las entrevistas respetando las protecciones para sujetos humanos establecidas por el Western Institutional Review Board (WIRB), el comité externo de ética de la Facultad de Derecho de la Universidad de California Hastings, que revisó y aprobó este estudio.

El segundo paso de este trabajo de campo consistió en coordinar la ejecución de las entrevistas en profundidad. Se pautó su realización en un lapso de dos meses, de manera simultánea en cada una de las sedes del Hogar Nuestras Raíces—que se encuentran en la órbita de la Secretaría de Bienestar Social (SBS)—y en las comunidades de origen. Para ello, se gestionaron los permisos institucionales requeridos por las instituciones sedes de las entrevistas.

El tercer paso consistió en la realización efectiva de las entrevistas en las localidades seleccionadas durante los meses de noviembre y diciembre de 2013. En esta instancia, a los NNA no acompañados se les hacía una lectura sobre el documento de consentimiento informado y se presentaban de forma sencilla los objetivos de la entrevista, haciéndoles explícito que su participación sería anónima. En el caso de las entrevistas efectuadas en los Hogares Nuestras Raíces, éstas se desarrollaron en presencia de personal de la institución (una psicóloga y/o una trabajadora social).

Es importante recalcar la importancia de las localidades o sedes de las entrevistas que fueron seleccionadas. Los Hogares Nuestras Raíces cuentan con procedimientos similares de protección y resguardo para los NNA no acompañados; sin embargo, los NNA no acompañados proceden de diferentes lugares y vías de repatriación (México sur vía terrestre, y México Norte y Estados Unidos, vía aérea). Esto proporciona diferentes elementos para el análisis del impacto que pueda tener el proceso de deportación en los NNA y es allí donde radica la importancia de diversificar las sedes de entrevistas.

Entre las limitaciones que se afrontaron para la realización de las entrevistas llevadas a cabo en los Hogares Nuestras Raíces fue el limitado tiempo que se contaba para la realización de las entrevistas. Esto se debía a diversos factores: entre ellos, que los NNA no acompañados se encontraban fatigados debido al largo trayecto de repatriación que habían vivido, o por el proceso relativamente largo que se llevaba a cabo para la entrega de los NNA a sus familiares (ver procedimiento en sección 7.c).

Esta limitación se sobrellevó al coordinar con el personal de los diferentes Hogares (psicólogas y trabajadoras sociales) que las entrevistas se complementarían con la solicitud de información contenida en las bases de datos de la SBS.¹ De esta manera, se evitaba la revictimización de los NNA mediante la referencia a datos personales que podían recabarse a través de otras fuentes, así como se contaba con más tiempo para preguntar o indagar sobre otras cuestiones en las entrevistas.

¹ Vale la pena mencionar que a pesar de la gran cantidad de niños, niñas y adolescentes indígenas que no hablan castellano, ni la SBS ni la Procuraduría General de la Nación (PGN) utilizan intérpretes en las entrevistas que le realizan para determinar si pueden o deben ser devueltos a sus familias. En los centros de la SBS, donde se prestan los servicios psico-sociales, no hay una interpretación a las lenguas indígenas. Por otra parte, el proceso emprendido por la PGN es muy superficial y corto, y no está bien diseñado para identificar si un NNA está en riesgo.

III. Estado de situación en Guatemala y causas de la migración de NNA

A. Contexto social y político

La historia muestra la variabilidad de sucesos que han provocado que el fenómeno de la migración guatemalteca haya conseguido permear en la realidad nacional y de las familias que componen la sociedad. Entre estos sucesos se destacan: un conflicto armado interno (1960-1996); un contexto económico neoliberal que ha profundizado la exclusión social y la pobreza—incluyendo la pobreza extrema; diversas y crecientes formas de violencia; así también los fenómenos climatológicos. Todos estos factores, entre otros, han impactado de manera directa en la situación del país y con ello en la de sus habitantes.

Algunos de los principales aspectos para tener en cuenta en el fenómeno migratorio incluyen los eventos sociopolíticos, económicos, y climáticos, que a su vez están intrínsecamente vinculados entre sí, complementándose y reforzándose mutuamente. En efecto, los vínculos entre exclusión social y formas de violencia, o entre pobreza y el impacto de fenómenos climáticos, están abundantemente evidenciados y dan cuenta de la influencia concreta y agravada de estos eventos en determinados grupos de la población, particularmente NNA, mujeres y pueblos indígenas.

Los *eventos sociopolíticos* se entienden como sucesos gestados en el seno de la política guatemalteca, lo cual incluye la incidencia de procesos políticos regionales o bilaterales. En concreto, las formas de violencia crecientes, el conflicto armado interno y la falta de protección de los derechos de los niños han tenido consecuencias significativas sobre los patrones migratorios. Es decir, son aquellos acontecimientos que han surgido a partir de luchas de poderes, de las prioridades de las políticas públicas, o de los intereses de los actores sociales y políticos más influyentes en el país y la región (centro y norteamericana), incluyendo los actores criminales. Más recientemente incluye la lucha entre maras o pandillas, narcotraficantes, formas de delincuencia organizada, y grupos criminales altamente organizados, como la desarrollada por grupos de secuestradores que ocasionalmente están integrados por agentes de la Policía Nacional Civil, para tener control de rutas de tráfico y/o de venta de drogas sin que existan políticas públicas que intenten combatir o erradicar estas situaciones. Éstos son acontecimientos sociales que han trastocado la realidad del país, puesto que ocasionan muertes por violencia organizada y la huida de adolescentes perseguidos por las pandillas porque no quieren integrarse a su organización.

Paralelamente, se ha producido un aumento de otras formas de violencia como la violencia contra la mujer—que incluye los feminicidios y el incremento de los abusos sexuales dirigidos a mujeres—en especial niñas y adolescentes—procesos de discriminación étnica, exclusión social, apropiaciones de tierras y desplazamiento forzoso, deterioro generalizado de servicios sociales básicos, etcétera.

Sin duda, uno de los eventos sociopolíticos que ha marcado el fenómeno migratorio en Guatemala fue el conflicto armado interno, iniciado en 1960 y concluido con la firma de los Acuerdos de Paz el 29 de Diciembre de 1996. Durante esos 36 años se originaron flujos migratorios como producto de la intensa lucha armada e ideológica: para salvar su vida, campesinos e indígenas, intelectuales y artistas, entre otros grupos, se vieron forzados a migrar de manera regular e irregular a países vecinos, especialmente a países como México y Estados

Unidos. De acuerdo con Rodríguez de Ita,² existieron tres momentos migratorios en Guatemala producto del conflicto armado interno: la primera acontece en la caída del gobierno de Jacobo Arbenz Guzmán; la segunda, acontece durante el gobierno contrarrevolucionario de Carlos Castillo Armas; y la tercera acontece durante los gobiernos contrainsurgentes de los generales Romeo Lucas García y Efraín Ríos Montt.

Finalmente, en esta categoría de factores, se deben mencionar los obstáculos que sufren los NNA en la protección de sus derechos civiles, económicos, sociales y culturales. Como se verá en la sección de análisis sobre la legislación y el marco institucional, a pesar de que Guatemala ha ratificado los principales tratados de derechos humanos y cuenta con un marco legislativo de protección integral de la infancia adecuado, las respuestas institucionales no han sido suficientes para proteger a la niñez y la adolescencia de las privaciones de acceso a ciertos derechos sociales vinculados con la garantía de un nivel de vida adecuado, como tampoco contribuyó a protegerlos de los crecientes niveles y modalidades de violencia.

Los *eventos económicos* se entienden como sucesos que, estructuralmente vinculados con los factores *políticos*, han tenido como uno de los principales factores el incremento o disminución de divisas en el país. Son acontecimientos que han involucrado la firma de acuerdos, convenios, y/o tratados entre países con el propósito de impactar el mercado regional. Es decir, son aquellos acontecimientos cuyo impacto se da de manera directa en la economía del país, afectando las condiciones de vida de los habitantes.

Dardón Sosa,³ coordinador académico del Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo, expone que la economía nacional en la década de 1980 sufrió una fuga masiva de capitales y una fuerte caída de la inversión privada. El investigador hace referencia a todo el proceso de apertura comercial, la desregulación de los mercados financieros y de servicios, y a una política macroeconómica que se centró únicamente en controlar el crecimiento de la inflación. Tras los retos de la década de 1980, la economía guatemalteca sufrió grandes pérdidas como consecuencia de la “crisis del café” ocurrida a principios de la década de 2000. Antes de esta crisis, Guatemala y otros países centroamericanos exportaban café con beneficios para los productores. Con el tiempo, sin embargo, el mercado del café se vio inundado por una oferta significativamente por encima del consumo. Esto provocó la caída del precio de los granos de café y obligó a los productores a vender a grandes empresas para poder seguir funcionando.⁴ Las grandes corporaciones como Kraft Foods empezaron a comprar café a bajo precio y a granel a los productores de América Central y México, y a procesar y vender el café generando beneficios para la empresa. Mientras tanto, los productores recibían mucho menos dinero que en el pasado por cada libra de café y miles de ellos se quedaron sin trabajo.⁵ La

² Rodríguez de Ita, G. (2013). La patria . . . en y desde el exilio en México. En V. Álvarez Aragón, C. Figueroa Ibarra, A. Taracena Arriola, S. Tischler Visquerra, E. Urrutia Garcia (Eds.), *Guatemala: Historia Reciente (1954-1996)* (pp. 339-373). Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales.

³ Dardón Sosa, J. J. (2005, noviembre). Pobreza, migración internacional y regiones excluidas. *Cuadernos de Guatemala*, 10 & N 11, p. 1-28. Disponible en http://www.aapguatemala.org/03_publicacions/cuadernos/descarrega/10Pobreza%20y%20migracion.pdf.

⁴ En 1997, el café se vendía a US\$3,15 por libra en el mercado de valores de Nueva York; en 2002, el precio era de US\$0,50 en el mismo mercado. Véase Fritsch, Peter (8 de julio de 2002). An Oversupply of Coffee Beans Deepens Latin America's Woes. *Wall Street Journal*. Disponible en <http://www.wsj.com/articles/SB1026078773964234000>.

⁵ El Banco Mundial estimó que alrededor de 600.000 productores de café se quedaron sin trabajo en 2001 y 2002. En Guatemala, 6.000 niños de familias de productores desempleados corrían el riesgo de inanición. Véase Fritsch, Peter (8 de julio de 2002). An Oversupply of Coffee Beans Deepens Latin America's Woes. *Wall Street Journal*. Disponible en <http://www.wsj.com/articles/SB1026078773964234000>.

crisis del café forzó a muchos guatemaltecos a migrar al sur de México y Estados Unidos como alternativa económica y de subsistencia.

Los *eventos climáticos* se entienden como perturbaciones ambientales que han alterado la infraestructura en áreas rurales del país, la calidad de la tierra y el acceso a servicios básicos en los lugares donde han acontecido; de esta manera, ocasionan un alto número de pérdidas humanas y materiales. Algunos de estos eventos han sido asociados con el fenómeno antropomórfico conocido como “cambio climático”.⁶

Entre los recientes eventos de la naturaleza y con efectos trágicos que han marcado el fenómeno migratorio en Guatemala se destacan el huracán Stan (2005), la sequía del año 2009, la tormenta tropical Agatha (2010) y el terremoto de San Marcos (2012). Estos desastres climáticos no están desvinculados de los factores políticos, sociales y económicos, pues azotaron principalmente regiones del país cuya población es mayoritariamente indígena, con altos índices de pobreza y exclusión social, así como abastecidas mediante la producción eminentemente agrícola. Estos acontecimientos dejaron como saldo devastación, muerte y la existencia de centenares de personas damnificadas, ocasionando así la denominada “migración ambiental”.⁷

El cambio climático y la migración ambiental⁸ son fenómenos interrelacionados en el contexto guatemalteco y centroamericano. Es necesario mencionar que “Guatemala ha sido considerada como el segundo país del mundo más vulnerable al cambio climático, ello a partir de los desastres acontecidos en los últimos quince años”,⁹ y esto incide en los factores que potencian la migración ambiental.¹⁰

⁶ Se entiende por cambio climático como: “un cambio substantivo en los patrones y parámetros del clima como resultado de variaciones en factores naturales y la influencia humana, específicamente a través de emisiones de los gases de efecto invernadero tales como bióxido de carbono y metano; el efecto de isla de calor urbano, cambios en los patrones rurales de uso del suelo y la deforestación.” Dionisio, S.L. & Ibarra, G. (2013, marzo). *El tiempo está envejeciendo: respuestas locales frente al cambio climático en una comunidad de retornados en Guatemala*, p. 44. Guatemala: FLASCO.

⁷ En esta enumeración habría que considerar también los efectos ocasionados por el Fenómeno del Niño en el 2014, del que la sequía es una de sus consecuencias más marcadas.

⁸ Se entiende por migrante ambiental como: “toda persona que abandona su territorio de residencia habitual debido principalmente o de forma muy importante a impactos ambientales, ya sean graduales o repentinos, y ya se mueva dentro de un mismo Estado o atraviese fronteras internacionales (incluyendo a los refugiados y desplazados internos).” Castillo, J. (2011, enero). *Migraciones Ambientales: Huyendo de la crisis ecológica en el siglo XXI*, p. 16. Disponible en <http://www.viruseditorial.net/pdf/migraciones%20ambientales.pdf>.

⁹ Dionisio, S.L. & Ibarra, G., *El tiempo está envejeciendo*, p. 17.

¹⁰ De acuerdo con Vega García, la migración ambiental es el resultado de la forma en que se interrelacionan tres tipos de factores: (1) factores de potencial de la migración ambiental, que definen la mayor posibilidad de que se dé una movilización poblacional indicada por una situación ambiental; (2) factores desencadenantes, que podrían precipitar la migración ambiental; y (3) factores atenuantes, que hacen que la migración ambiental no se dé o disminuya. Vega García, H. (2011). Centroamérica: un territorio vulnerable con sociedades frágiles: Reflexiones sobre el cambio climático y su relación con el desplazamiento humano. *ÍSTMICA*, 14, pp. 69-88. Disponible en <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/istmica/article/view/5332>.

B. Causas de la migración de NNA guatemaltecos

En los últimos años, Guatemala ha experimentado un considerable incremento de la migración de NNA, situación a la que se le han sumado los procesos de la movilidad humana no acompañada.

La migración ocurre por la combinación de varios factores y múltiples causas de índole estructural, en la amplia mayoría de los casos. Ello, sin perjuicio de que no siempre es fácil determinar y distinguir el nivel de importancia de cada elemento implicado en cada situación. Incluso, como bien señala Girón Solórzano la dinámica y el contexto de las causas pueden modificarse entre un período y otro, e incluso eventos inesperados pueden definir patrones migratorios.¹¹

Múltiples causas son las que motivan a la niñez y la adolescencia a tomar la decisión de emigrar, sea de manera acompañada o no, con o sin el consentimiento de sus padres o tutores legales. Entre algunas de las causas que podemos mencionar se encuentran la búsqueda de apoyar económicamente a sus familias, la inseguridad o violencia en muchas de sus manifestaciones (extorsiones, amenazas, reclutamiento de maras o pandillas, violencia intrafamiliar) y la reunificación familiar.¹² Estos tres factores causales se encuentran presentes de manera entrelazada, inseparable, en una importante y creciente cantidad de casos, a partir precisamente de una serie de eventos políticos, económicos, sociales—e incluso climáticos—que se dan en los últimos tiempos no sólo en Guatemala sino también en toda la región centro y norte americana.

Los destinos más importantes de la migración de NNA guatemalteca son México y Estados Unidos. Sin embargo, las magnitudes de este movimiento han sido muy difíciles de establecer y caracterizar debido a que la mayor parte de los NNA se han visto obligados a realizar el viaje en condición irregular, aún si se trata de una migración que incluye entre sus causas la reunificación familiar con sus padre o madre—o ambos—en el país de destino. Una valoración indirecta de la magnitud en ascenso de este tipo de flujo se puede realizar a través de algunas cifras de actos de aprehensión y deportación que reportan los Institutos y Direcciones encargadas del control migratorio: estas fuentes muestran que tal flujo no sólo no se ha detenido, sino que se ha intensificado en el tiempo.¹³ Por ejemplo, en 2011, México deportó a

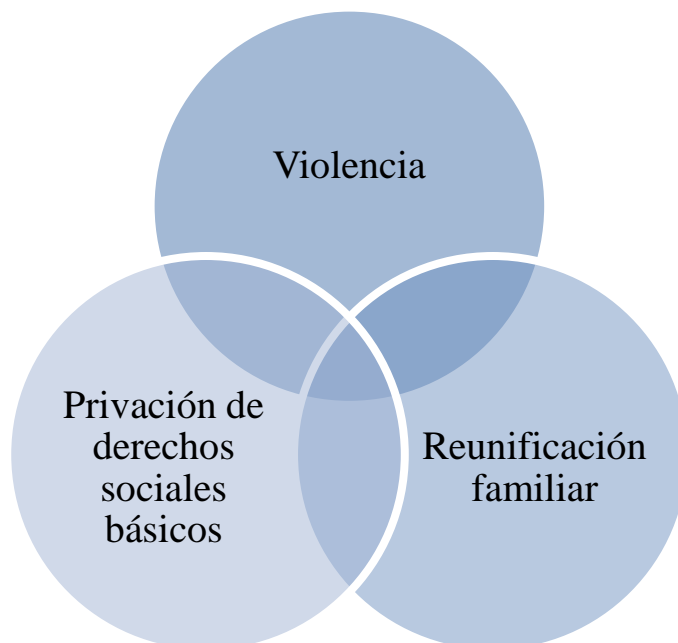
¹¹ Girón Solórzano, C. L. (Ed.). (2014, marzo). Actualización: Diagnostico Nacional Sobre la Situación de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes no Acompañados, en el Proceso Migratorio, p. 17. Disponible en <http://www.movilidadhumana.com/wp-content/uploads/2014/08/revista-actualizacion-pmh.pdf>.

¹² Girón Solórzano, C. L. (Ed.). (2014, marzo). Actualización: Diagnostico Nacional Sobre la Situación de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes no Acompañados, en el Proceso Migratorio (hereinafter “Actualización”). Disponible en <http://www.movilidadhumana.com/wp-content/uploads/2014/08/revista-actualizacion-pmh.pdf>.

¹³ Cuando se enfatiza el hecho de que estas cifras representan actos de deportación, se trata de relativizar la conclusión respecto del incremento del volumen de migrantes que pasa por la frontera Guatemala-México. Estas cifras podrían estar explicando más bien un mayor grado de efectividad en las acciones de control, detención y deportación de los migrantes indocumentados. No obstante, de manera independiente de esta situación, estas cifras también podrían servir para inferir en forma indirecta la tendencia creciente en el volumen de migrantes. El Gobierno de Estados Unidos registró un aumento en el número de niños no acompañados que llegaban a Estados Unidos procedentes de Guatemala. El número total de niños no acompañados de Guatemala aprehendidos por las autoridades de la CBP fue 1.115 en el año fiscal 2009, 1.517 en 2010, 1.565 en 2011, 3.835 en 2012, 8.068 en 2013, y 17.057 en 2014. U.S. Customs and Border Protection. Southwest Border Unaccompanied Alien Children. Disponible en <http://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children>; véase capítulo 1.

1.935 niños y adolescentes guatemaltecos, y 1.300 de ellos no estaban acompañados.¹⁴ En 2014, solo tres años después, México deportó a 7.973 niños y adolescentes guatemaltecos.¹⁵

A continuación se describen y analizan las causas de la migración de NNA con información proveniente de las fuentes mencionadas en el apartado metodológico: los dichos y vivencias de los niños y niñas entrevistados, la información proporcionada por interlocutores claves y la bibliografía relevante recopilada (informes oficiales, de agencias internacionales, académicos y otros actores con experiencia en la temática). De acuerdo con esta exploración, puede afirmarse que las principales causas de migración de los NNA son las siguientes:



Es difícil determinar el nivel de importancia entre estas causas porque diferentes estudios llegan a conclusiones distintas acerca de las causas de la migración, lo que se debe probablemente en parte a la fecha de elaboración de los estudios.¹⁶ Mientras que los estudios anteriores solían concluir que los niños guatemaltecos migraban más por razones económicas y para reunirse con sus familias, que para escapar de la violencia, los estudios recientes han

¹⁴ OIM. (enero de 2013). Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes América Central y México, página 17.

Disponible en http://costarica.iom.int/public/pdf/ninez_america_latina.pdf.

¹⁵ Lakhani, N. (4 de febrero de 2015). Mexico deport record numbers of women and children in US-driven effort. *The Guardian*. Disponible en <http://www.theguardian.com/world/2015/feb/04/mexico-deports-record-numbers-women-children-central-america>.

¹⁶ En el estudio del ACNUR se señala que en el 2006 sólo el 13% de los NNA no acompañados entrevistados por esta organización en la frontera México-Guatemala había presentado indicación de necesidad de protección internacional; esto equivale a 11 de los 75 niños que conforman la muestra de ese informe. La gran mayoría de estos NNA mencionaron como causa de la migración la intención de reunificarse con sus familiares o la búsqueda de mejores oportunidades, como la del acceso a la educación y al trabajo. Por el contrario, de los 404 niños entrevistados para el estudio realizado en el año 2013, más de la mitad (53%) de los que mencionaron como objetivos la reunificación familiar, ir a la escuela o tener mejores oportunidades en general, también enunciaron como razones la violencia predominante en la sociedad por parte de actores criminales armados, como también el abuso en el hogar. Para más información, consultar UNHCR. (2014). *Children on the Run: Unaccompanied Children Leaving Central America and Mexico and the Need for International Protection* (en lo sucesivo “Children on the Run”), p. 24. Disponible en http://www.unhcrwashington.org/sites/default/files/UAC_UNHCR_Children%20on%20the%20Run_Full%20Report_ver2.pdf.

reconocido que la causa de la migración de los niños es un conjunto más matizado de factores. Estos estudios concluyen que, para 2014, la violencia era un factor determinante importante de la migración de niños desde Guatemala.

Según una encuesta realizada en el 2010 las causas principales que motivaron la emigración internacional de las personas de hasta 17 años de edad fueron: mejorar sus condiciones económicas (43%), conseguir un empleo (39%), lograr la reunificación familiar (11,7%), y huir de la violencia (1,4%).¹⁷ Se concluyó que, en ese momento, estas cuatro causas estaban detrás del 95,1% de la emigración en este grupo de edad en Guatemala.

En otro estudio de UNICEF (2011) se señala que el 51,7% de los guatemaltecos que se marchan consideran a la emigración como la oportunidad de mejorar y aumentar sus ingresos económicos. En tanto, el 37,2% se va del país en búsqueda de mejores oportunidades de empleo. A ello hay que sumar el 1,6% de las personas que migran con la intención de ahorrar o enviar dinero para construir una vivienda.

Similarmente, en el Panorama Migratorio de Guatemala de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el cual se basa en la misma encuesta del 2010 recientemente citada, se afirma que el 51,7% emigró con el objetivo de mejorar sus condiciones económicas.¹⁸ Según esas estadísticas, el 1,6% salió de Guatemala por motivos familiares, mientras que el 0,6% lo hizo por motivos de violencia generalizada o porque su integridad estaba en riesgo. En tanto, un estudio del 2013 realizado por la OIM señala que la búsqueda de mejores condiciones de vida y la posibilidad de reunirse con familiares que han partido representan las principales motivaciones para migrar desde la perspectiva de NNA retornados en Guatemala.¹⁹

Para 2014, los estudios concluyeron que la violencia era un factor determinante significativo de la migración de los niños de América Central al sur, así como a México y Estados Unidos. El estudio del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) de 2014, cuya versión resumida integra este informe, ha establecido que un 38% de 100 niños y niñas de Guatemala entrevistados para esa investigación manifestaron necesidades de protección internacional, en particular por abuso en sus hogares y violencia en la sociedad—por parte de las pandillas y otros grupos del crimen organizado. Según ese mismo informe, el 62% de los niños no mencionó la existencia de daños graves como razón para huir. El 84% de los niños expresaron la esperanza de ser reunidos con sus familias y/o de ayudarlas económicamente, así también de tener mejores oportunidades de trabajo o estudio, como principales razones para ir a los Estados Unidos.

Otro informe del año 2014 señala como principales razones para emigrar en Guatemala a la violencia, la falta de oportunidades y la reunificación familiar, en ese orden²⁰. En el mismo sentido, una investigación llevada a cabo por Elizabeth Kennedy afirma que si bien la reunificación familiar, la pobreza y la falta de oportunidades son las consideraciones comunes en la toma de decisiones de los NNA para emigrar, el motivo más común de éxodo de América

¹⁷ Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2010). Niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados. La experiencia del viaje y el retorno. Sin publicar.

¹⁸ OIM. (2013, junio). Perfil Migratorio de Guatemala 2012, p. 201. Disponible en http://costarica.iom.int/public/pdf/Perfil_Migratorio_Guatemala_2012.pdf.

¹⁹ OIM. (2013, enero). Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes América Central y México, p. 26. Disponible en http://costarica.iom.int/public/pdf/ninez_america_latina.pdf.

²⁰ Orozco, M., & Yansura, J. (2014, agosto). Understanding Central American Migration: The crisis of Central American child migrants in context. Disponible en http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/FinalDraft_ChildMigrants_81314.pdf.

Central ha sido y sigue siendo la acción de las pandillas y la violencia que afecta de manera desproporcionada a las personas jóvenes.²¹

Es probable que las diferencias entre los estudios del 2010 y 2011, y éstos más recientes del 2014 se expliquen mediante el análisis de Cantor²² efectuado sobre la base de entrevistas realizadas en el período 2012-2014, que mostraron que ha cobrado mayor importancia la violencia como una razón de la migración. Otra razón para que en los estudios del 2010 y 2011 la violencia aparezca como una causa menor, es que muchas veces la violencia queda oculta porque es ejercida por miembros cercanos dentro de la familia, quienes son los que cometen los abusos. Por esta razón, y también por miedo y vergüenza, los NNA evitan hablar de estos temas y se abstienen de denunciar; asimismo, tampoco saben adónde acudir en estos casos y desconfían de las autoridades.²³

A continuación, se procede a desarrollar las tres causas más importantes de la migración de NNA, pero es necesario aclarar que la división de estos motivos se realiza sólo a efecto de facilitar la lectura y la comprensión del fenómeno migratorio en Guatemala. Como se adelantó, estos factores se hallan intrínseca y estructuralmente relacionados, e influyen de manera complementaria en la mayoría de las decisiones migratorias.

Por supuesto, y como se explica a lo largo del documento, estas tres causas se agravan con la discriminación estructural por razones étnicas y de género, la impunidad generalizada y la debilidad de los mecanismos democráticos.

1. Situación de pobreza y búsqueda de condiciones dignas de vida

El concepto de pobreza se encuentra estrechamente relacionado con el de desigualdad. Aunque existe un abanico de definiciones posibles, la noción de pobreza ha estado asociada con la carencia, la insuficiencia, la escasez y la privación. Así, la pobreza puede comprenderse como una limitación sistemática a las personas para ejercer su libertad a la realización. A esto se suma una serie de factores que la profundizan, tales como la falta de presencia de las instituciones estatales, la falta de acceso a la justicia, de acceso a los servicios de salud, a la educación, entre otros.²⁴

Guatemala es uno de los países con mayores niveles de desigualdad en el mundo. Según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2011²⁵ el 53,7% de la población vive en condiciones de pobreza, mientras que un 13,3% vive en condiciones de pobreza extrema.²⁶

²¹ Kennedy, E. (2014). No Childhood Here, Why Central American Children are Fleeing their Homes.

Disponible en

http://www.immigrationpolicy.org/sites/default/files/docs/no_childhood_here_why_central_american_children_are_fleeing_their_homes_final.pdf.

²² Cantor, D. J. (2014, 24 de junio). The New Wave: Forced Displacement Caused By Organized Crime In Central America And Mexico. *Refugee Survey Quarterly*, 33(3), p. 27. doi: 10.1093/rsq/hdu008.

²³ Girón Solórzano, C. L., Actualización, p. 20.

²⁴ Girón Solórzano, C. L., Actualización, p. 7.

²⁵ Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI). (2011, noviembre). Pobreza en Guatemala.

Disponible en

<http://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2014/12/03/qINtWPkxWyP463fpJgnPOQrjox4JdRBO.pdf>.

²⁶ Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI). (2011, noviembre). Pobreza en Guatemala.

Disponible en

<http://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2014/12/03/qINtWPkxWyP463fpJgnPOQrjox4JdRBO.pdf>.

Como consecuencia de las decisiones tomadas en materia económica y social en Guatemala—relacionadas con las políticas neoliberales implantadas en la región—se observa en primera instancia y como efecto inmediato, la desnutrición. Un 41,7% de niños padecen desnutrición crónica, y este fenómeno se ve incrementado en las regiones con mayor población indígena. En la región noroeste, de donde proviene la mayor cantidad de niños y adolescentes migrantes no acompañados, la tasa de desnutrición se incrementa al 64.8%.²⁷

Uno de los factores de la migración de NNA hacia México ha sido la búsqueda de oportunidades y acceso al mercado de trabajo. Los NNA se insertan a temprana edad en la dinámica de la reproducción económica familiar y como miembros deben aportar a ésta. En Guatemala, el 18% de los niños y niñas menores de 13 años ya está trabajando, y este alto porcentaje de trabajo infantil constituye una seria situación de afectación de sus derechos agravada por las condiciones extremas de precariedad y vulnerabilidad en las que se desempeñan esos trabajos.²⁸

Los NNA hacen referencia a que el ingreso es desproporcional entre aquéllos que salen a trabajar fuera del hogar y el número de miembros que hay que sostener. Por ello, la falta de fuentes de empleo y la saturación de los mercados locales provocan los desplazamientos hacia nuevos territorios, con la necesidad específica de obtener un empleo y percibir ingresos.

En muchos de los casos, los NNA originarios de comunidades fronterizas—especialmente San Marcos y Huehuetenango—buscan en los pueblos del sur de México espacios para insertarse laboralmente y percibir ingresos. Este flujo circular ocurre de manera regular mediante el uso de la Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo²⁹ o la Forma Migratoria de Visitante Local, aunque una cantidad importante de personas cruza la frontera sin la presentación de ningún documento migratorio.³⁰

A pesar de que la mano de obra guatemalteca es clave para el desarrollo y producción de las fincas del Soconusco (frontera sur de México), las condiciones de trabajo son precarias, los salarios muchas veces están por debajo del mínimo, y no se cuenta con ningún tipo de prestación social; sin embargo, la mayoría de las veces éstas son mejores condiciones que las que obtendrían en Guatemala. Los NNA migrantes, en su mayoría, se ocupan en el sector agropecuario, de la construcción, de los servicios y el comercio, y muestran muy poca participación en el sector manufacturero. Aquéllos que se ocupan en el sector agrícola, por lo general tienen acceso a una vivienda y a la alimentación como servicios complementarios de su contratación.

Vinculada con la falta de oportunidades se encuentra la falta de acceso o poca porción de tierra como estrategia para la subsistencia familiar, de acuerdo con los propios dichos de los NNA entrevistados para este artículo. Dado que Guatemala es un país que puede considerarse

²⁷ López Robles, C., & Danilo Rivera, A., *Aproximaciones de Política Migratoria para Guatemala*.

²⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2012). *Movilidad Forzosa: Buscando la inclusión “al otro lado,”* p. 74. Disponible en

http://www.centrodesarrollohumano.org/pmb/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=1729#.VNN4m2TF9H1.

²⁹ Durante el tercer trimestre de 2013 alrededor de 53% poseía la FMTF y 46% la FMVL. Estos son documentos migratorios expedidos por las autoridades mexicanas para que guatemaltecos/as residentes de los departamentos fronterizos puedan ingresar a algunos Estados del Sur de México. EMIFSUR. (2012) p. 7.

³⁰ De acuerdo a los datos de la EMIFSUR sobre la distribución porcentual del flujo procedente de Guatemala según tenencia de documentos para entrar a México, se encontró que en promedio más del 80% sí gestiona documento migratorio entre los trimestres del 2010-2013.

predominantemente agrícola, la falta de este recurso cobra serias implicaciones para los hogares que se agencian los recursos familiares a partir de las siembras y cosechas.

A partir de las entrevistas realizadas, se detectó que en muchos casos la principal actividad económica del núcleo familiar es la agricultura, actividad que ha enfrentado serias crisis económicas y ambientales que han perjudicado directamente en los ingresos de este sector, a lo que se suman las dificultades por acceder a la tierra o al desarrollo de esta forma de trabajo. La disminución de ingresos consecuente conlleva un aumento lógico de las preocupaciones por suplir necesidades básicas y provoca que esta actividad económica se traslade geográficamente. Así, las familias afectadas continúan dedicándose a la agricultura y a replicar el conocimiento que poseen, pero en grandes fincas mexicanas.

Aún cuando los adolescentes cuentan con habilidades técnicas que se pueden aprovechar laboralmente en el país, la demanda de este tipo de servicios es baja o mal remunerada. Esta situación, en un contexto de privación de otros derechos básicos, de diferentes situaciones de violencia que deben enfrentar y, en muchos casos, con sus padres que ya han emigrado, constituye otro factor que potencia la búsqueda de otros mercados laborales para ejercer experiencias o conocimientos.

La historia de un adolescente de 17 años originario de Huehuetenango muestra cómo la necesidad de buscar trabajo los está presionando para migrar: “Yo me voy porque mi mamá está sola y con mis hermanas [explica con mucha dificultad porque su idioma es el mam], porque yo me quedé sin el trabajo en la comunidad y por más [que se busca] no se encuentra”. Así, puede observarse que la saturación de los mercados laborales locales es otra de las razones que les está obligando a salir de sus comunidades.

A partir de las entrevistas, puede notarse que los NNA están al tanto de las situaciones que la familia enfrenta en la cotidianidad y tienen sus propias valoraciones al respecto. Una apreciación importante hecha por ellos es que reconocen que las oportunidades para el desarrollo y logro personal son extremadamente limitadas en el país de origen. Esas serias limitaciones, a su vez, se dan en un contexto de violencia, discriminación y/o separación familiar que, por un lado, evidencia un déficit muy grave de las políticas públicas existentes en materia de desarrollo integral de la infancia (derechos sociales básicos en condiciones de libertad y sin violencia) y, por el otro, dan cuenta del carácter complejo y estructural de las causas de la migración de NNA.

Para muchos NNA, migrar a Estados Unidos se percibe como la única posibilidad para la realización de un proyecto de vida en condiciones dignas y libres de violencia. En la práctica, se encuentran dispuestos a asumir el costo del viaje—en términos económicos, pero también de peligros para su vida e integridad física—en pos de obtener esos niveles mínimos de libertad, seguridad y condiciones socioeconómicas para sí y para la familia en el país de origen.

Los casos de NNA que lograron insertarse en el mercado laboral corresponde a aquéllos que escogieron a México como país de destino; no obstante, la mayor parte de este grupo manifestó que el lugar de destino que hubiesen querido era Estados Unidos:

Está difícil la pasada [a Estados Unidos, dicho en un tono triste] pero yo quería ir a trabajar en lo que haya.

Adolescente hombre de 16 años

Me quedé muy triste cuando nos agarraron porque yo quiero ir a Estados Unidos y no puedo [en tono de frustración].

Adolescente mujer indígena de 15 años

A pesar de las dificultades que implica llegar a ese país, están confiados que allí encontrarán aquellas oportunidades que no tienen en sus comunidades, tanto en términos socioeconómicos como de seguridad y libertad, y, en muchos casos, también de reagrupación familiar.

Para los NNA, Estados Unidos es sinónimo de grandeza, de prosperidad y crecimiento económico, de bienestar y de tranquilidad, de libertad y de seguridad física (protección contra las amenazas, los abusos, la violencia). En su discurso, todo ello se asocia con la posibilidad que tienen los migrantes de obtener un empleo, ingresos en dólares americanos lo que se traduce en remesas, la posibilidad de adquirir bienes materiales y lograr mejores condiciones de vida en sus comunidades de origen, así como de escapar de contextos sociales o familiares de abusos y violencia. Asimismo, prefiguran un país que representa a la modernidad por su tecnología, al desarrollo por sus edificios, y a la diversidad por su gente y la inmigración, entre otras imágenes citadas.³¹

Parte de los ingresos que los NNA reciben de sus labores se destinan a la familia, reproduciendo así la dinámica de subsistencia familiar que realizaban sus parientes antes de que ellos mismos salieran de sus comunidades de origen. Estos ingresos se ven duplicados o triplicados al momento de trabajar en México y/o Estados Unidos:

Cuando trabajaba acá [en Guatemala] con mi papá me pagaba cincuenta quetzales al día, y de lo que gano le doy a mi mamá y también es para mí. En la finca [en México] me pagaban setenta pesos [mexicanos] por la cuerda de maíz y ciento cincuenta pesos [mexicanos] por la cuerda de ajonjolí porque cuesta más. Con el ajonjolí uno tiene que amarrar los manojos y pararlos uno enfrente del otro pero el maíz solo se corta y se junta.

Adolescente hombre de 16 años

De acuerdo con lo vertido en las entrevistas, hay casos de padres que se negaban a aceptar o autorizar la decisión de su hijo e hija de migrar. Sin embargo, muchos de los NNA optan por iniciar el trayecto migratorio con primos o amigos que no necesariamente son personas mayores de edad, y sin el conocimiento ni autorización de los padres. En algunas comunidades, el o la migrante se ha convertido en la figura aspiracional y modelo a seguir por los NNA, especialmente en un contexto de privaciones de derechos básicos (salud, empleo, educación, integridad física, entre otros).

³¹ Palma, C. S. I., & Girón Solórzano, C. L. (2004, septiembre). Condicionantes sociales para la migración: procesos de construcción de imaginarios—representaciones sociales asociados entre población joven, p. 19.

Otra de las motivaciones para la migración surgida en las entrevistas fue la posibilidad de seguir estudiando, como consecuencia de las dificultades existentes en Guatemala para el ejercicio pleno del derecho a la educación, a pesar de que éste se halla plenamente garantizado por la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (Ley PINA).³² No obstante, Guatemala es el país con los índices más bajos en cantidad de años de escolaridad de Centroamérica (en promedio, 4,1 años en población adulta). Si bien la escolaridad de jóvenes entre 13 a 30 años se ha incrementado en los últimos años,³³ se encontró que la mayoría de los NNA que formaron parte de la muestra cuentan con un grado escolar básico e insuficiente para conseguir un trabajo digno y romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza.

En simultáneo, las intenciones de continuar con sus estudios en Guatemala son mínimas e incluso manifestaron desconocer si habían aprobado el grado académico puesto que migraron durante el último mes del ciclo escolar. En consecuencia, puede afirmarse que el sistema educativo guatemalteco no ha logrado que la infancia y adolescencia considere a la educación como una habilidad, destreza o capacidad que les ayude a obtener mejores oportunidades laborales.

El perfil de la escolaridad de los/as entrevistadas es bajo y no se corresponde con la edad esperada para cada uno de los grados educativos, que es siempre mayor para el nivel educativo que cursan. Los niveles de analfabetismo de las localidades de origen son elevados. El grado de escolaridad también se encuentra condicionado por la cobertura y llegada del sistema nacional de educación en Guatemala: muchos NNA que desean continuar sus estudios deben caminar hasta tres horas diarias para llegar a la escuela más próxima en donde se imparte el grado que le corresponde, y muchas veces el traslado de una comunidad a otra puede significar para ellos una exposición a riesgos ocasionados por las distancias, las condiciones de los caminos, los horarios, etcétera.

Asimismo, los NNA migrantes exponen en forma repetida que una de las causas que han provocado su desplazamiento en dirección a Estados Unidos es la intención de continuar sus estudios, pues la situación socioeconómica y de pobreza de sus familias impide que puedan tener acceso a la educación en su país de origen y plantearse otras opciones para su desarrollo en Guatemala. Muchos de los NNA deben incluso competir con sus hermanos para seguir yendo a la escuela, y los criterios finales para decidir quién va los define el jefe del hogar (padre), muchas veces basándose en la edad, el número de hijos y el género. En muchas de las comunidades del interior del país, especialmente en los pueblos indígenas, se privilegia el estudio de los hijos mayores y de los varones. Además, la cantidad de grados que cada NNA llega a cursar depende del número de hijos e hijas que tenga su núcleo familiar; algunas veces se prioriza que todos logren leer y escribir, aunque esto signifique llegar y quedarse en el tercer grado de la enseñanza primaria.

³² Decreto No. 27/2003, 2003, 4 de junio, Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia [La ley PINA Law] 1996 (Guat.). Artículo 36 establece: “los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a recibir una educación integral de acuerdo a las opciones éticas, religiosas y culturales de su familia. Esta deberá ser orientada a desarrollar su personalidad, civismo y urbanidad, promover el conocimiento y ejercicio de los derechos humanos, la importancia y necesidad de vivir en una sociedad democrática con paz y libertad de acuerdo a la ley y a la justicia, con el fin de prepararles para el ejercicio pleno y responsable de sus derechos y deberes.”

³³ De 4,0 años en 1989 a 6,5 años en 2011. Para el grupo de 15 a 24 años los valores respectivos son 4,3 y 6,9. En la actualidad, la mayor escolaridad la tienen las mujeres y los hombres urbanos de 15 a 24 años (8,2), así como las mujeres y los hombres no indígenas del mismo rango etario (7,7). Véase PNUD, Movilidad Forzosa, p. 109.

Las niñas y las adolescentes encuentran mayores barreras para estudiar, dado que constantemente se ven presionadas a casarse, tener descendencia y formar una familia. De hecho, la única opción laboral para ellas en general es el trabajo doméstico en casa particular. De esta manera, el género combinado con la edad, la condición étnica y tal vez la procedencia rural-urbana influye en su acceso a la educación, en el ausentismo, la repitencia, el bajo rendimiento y el abandono escolar. Así, prácticas socialmente aceptadas, como también actitudes machistas y discriminatorias constituyen parte de la exclusión educativa hacia las niñas y las adolescentes.

2. Múltiples formas de violencia

Existe en Guatemala un marco legal que prohíbe la violencia en contra de NNA. Así, en el artículo 53 de la Ley PINA se establece que todo niño, niña o adolescente tiene el derecho a no ser objeto de cualquier forma de negligencia, discriminación, marginación, explotación, violencia, crueldad y opresión. A su vez, la Ley manifiesta que todo NNA tiene el derecho a ser protegido de cualquier forma de maltrato. Entre los maltratos y agravios enlistados en la Ley, se cuentan el abuso físico, el sexual y el emocional, así también los descuidos o tratos negligentes.

Seguidamente, el artículo 54 de la Ley PINA define qué se entiende por abuso físico: cuando una persona hace uso excesivo de su poder y causa un daño no accidental a la persona menor de edad que resulta en lesiones corporales. Por abuso sexual se entiende cuando una persona usa su poder o la confianza que tiene el NNA por ella, para involucrarlo en una actividad de contenido sexual, la cual puede incluir el acoso. La noción de descuidos o tratos negligentes se extiende a aquellas acciones en las que la/s persona/s que tienen como responsabilidad el cuidado y la crianza de la persona menor de edad no cumplen con la tarea de resolver sus necesidades básicas de alimentación, vestido, educación y atención médica, y cuentan con los recursos para hacerlo. Por último, se entiende que existe abuso emocional cuando una persona perjudica la autoestima o el desarrollo de un NNA. Toda persona que tenga conocimiento de un hecho donde sucede una situación enmarcada en lo anteriormente detallado deberá comunicarlo de manera inmediata a las autoridades competentes y cercanas para que éstas sancionen a las personas responsables.

El Estado tiene la obligación de velar porque las instituciones competentes restituyan los derechos de NNA que se encuentran amenazados o violados, incluyendo la ejecución de acciones, políticas o programas de prevención de la violencia, acceso a la información y educación sexual. Sin embargo, el aumento de ambos tipos de violencia (persecución por maras y violencia intrafamiliar) pone en manifiesto la falta de respuesta del Estado para proteger a dicho grupo social, especialmente en cuando se considera que en los municipios fronterizos con México es en donde menos presencia y estructura del Estado existe.

De acuerdo con una investigación de UNICEF, en el año 2010 se denunciaron 2305 casos de violencia intrafamiliar, de los cuales 182 víctimas directas fueron NNA; sin embargo, en esta estadística queda oculto, muchas veces por miedo o temor de denunciar, si ésta ha sido ocasionada por sus padres o por la autoridad estatal y/o comunitaria. Un estudio señala que sólo en el año 2010, 11.356 niños y niñas fueron víctimas de abuso sexual y 7.002 de abuso físico, así como 1.152 resultaron heridos como consecuencia de la negligencia.³⁴ En

³⁴ Valladares, D. (2011, 8 de julio). GUATEMALA: Child Abuse Starts at Home. *IPS News*. Disponible en <http://www.ipsnews.net/2011/07/guatemala-child-abuse-starts-at-home/>.

Guatemala, según registros de UNICEF, en el año 2012 el número de casos de violencia intrafamiliar registrado se incrementó en un 7,8% respecto del 2011. El comportamiento en el transcurso de los años ha sido ascendente: del año 2003 al 2012 existe un crecimiento de un 546,2%.

El Organismo Judicial conoció 3096 casos de violencia intrafamiliar contra niñas y niños durante el año 2013 (de enero a septiembre). En tanto, en el 2012, de cada 10 personas víctimas de violencia intrafamiliar, 9 fueron mujeres y 1 hombre. El 56,2% de las víctimas fueron mujeres de entre 20 a 34 años de edad. Asimismo, según el Instituto Nacional de Estadísticas, la violencia contra las mujeres (física, sexual, emocional y económica) constituye el delito más denunciado en las instancias de justicia. En el año 2011, hubo 23.721 casos de violencia de pareja, un 90% perpetrada por hombres y un 10% por mujeres.

Según el estudio del ACNUR,³⁵ el 21% de los NNA guatemaltecos mencionan el abuso en el hogar perpetrado por parte de un miembro de la familia u otro cuidador. A modo de ejemplo, una joven entrevistada mencionó era golpeada varias veces a la semana y que fue obligada a abandonar sus estudios para comenzar a trabajar.

A partir de nuestra observación de la llegada y la recepción de niños repatriados en los albergues administrados por el Gobierno y las entrevistas realizadas con NNA migrantes se encontró que varios de ellos y ellas mencionaron que intentaban llegar a Estados Unidos porque estaban huyendo de situaciones de violencia. Según su discurso, llegar a aquel país sería la única manera de salvaguardar la vida y sobrevivir a situaciones de persecución, reclutamiento, intimidación, amenazas, etcétera.

Se ha detectado que la violencia estructural e intrafamiliar es un problema que, de manera alarmante, acontece con frecuencia en los hogares de las familias guatemaltecas. En investigaciones previas se ha revelado que “el 49.4% de los homicidios registrados durante el año 2010 sucedió en los cinco departamentos con mayores tasas de emigración (Guatemala, San Marcos, Huehuetenango, Quetzaltenango y Jutiapa).”³⁶ Esta información sustenta la afirmación de que la violencia en el país potencia la decisión de migrar al extranjero como un mecanismo de sobrevivencia.

En varias respuestas de los NNA entrevistados, se encontró que en algunos casos se combinaba la búsqueda de mejores oportunidades con situaciones en las que al momento de salir se había sufrido algún tipo de violencia, especialmente maltrato infantil (golpes físicos). Usualmente, los niños y niñas perciben que el abuso físico y los castigos que implican golpes forman parte del ejercicio de la disciplina de los padres hacia ellos y ellas. Romper con ciclos de violencia en el país significa cambiar prácticas y patrones de corrección y disciplina de padres hacia sus hijos e hijas.

Existe una alta probabilidad que muchas NNA estén huyendo porque están siendo víctimas de abuso sexual por parte de un miembro de la familia o conocido; no obstante, debido a factores culturales y al momento del abordaje de los niños y niñas este tema no aparece con tanta

³⁵ UNHCR, *Children on the Run*, p. 34.

³⁶ Embajada Suecia & UNICEF. (2012). *Jurimetric Study: Evaluación de la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y la legislación desarrollada a su amparo*, p. 48. Disponible en http://www.academia.edu/8093802/Estudio_Jurimetrico_Evaluacion_de_la_aplicacion_de_la_Convencion_sobre_los_Derechos_del_Niño_y_la_legislacion_desarrollada_a_su_amparo.

facilidad. De acuerdo con la Secretaría de Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (SVET), la violencia sexual contra personas menores de edad ocurre cuando un adulto o alguien mayor abusa del poder, relación de apego o autoridad que tiene sobre un niño o niña y/o se aprovecha de la confianza y respeto para hacerlo participar en actividades sexuales que los niños y niñas no comprenden—y para lo cual son incapaces de dar su consentimiento, aun cuando el niño o niña se dé cuenta de la connotación que tiene la actividad.³⁷

Según ACNUR, la persecución por parte del crimen organizado y la desprotección en que se encuentra la población en condiciones de riesgo se expresa en el ciclo de desplazamiento forzado.³⁸ Las personas se ven obligadas a abandonar sus casas, salen en búsqueda de familiares a otras zonas del país, se desplazan forzosamente a otras zonas más alejadas y a menudo terminan cruzando una frontera internacional. El 20% de los NNA guatemaltecos entrevistados por el ACNUR (es decir, 20 niños) señalaron que han sufrido o habían sido amenazados con graves daños por alguna forma de violencia en la sociedad (sin contar la violencia en el hogar), incluyendo las pandillas u otro tipo de crimen organizado y la falta de protección estatal.³⁹ De los 20 niños que dijeron haber sufrido la violencia en la sociedad, 12 reportaron daño o miedo a las bandas o carteles.⁴⁰

Por otra parte, las víctimas de violencia intrafamiliar en Guatemala en una gran proporción son mujeres. Sin dudas, en Guatemala la violencia en contra de las mujeres está asociada con una violencia estructural de género y de patrones socioculturales que las discriminan. La norma contra el femicidio/feminicidio y otras formas de violencia contra la mujer en su artículo 3 menciona que la violencia contra la mujer es “toda acción u omisión basada en la pertinencia del sexo femenino que tenga como resultado el daño inmediato o ulterior sufrimiento físico, sexual, económico o psicológico para la mujer, así como, las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto si se produce en el ámbito público, como en el ámbito privado.”⁴¹

Según la Alta Comisionada de Derechos Humanos,⁴² en 2013 se presentaron 198 denuncias por delitos de femicidio/femicidios y 31.836 por otras formas de violencia en contra de las mujeres. Según el mismo reporte de la Alta Comisionada, se debe señalar que la justicia especializada para esos delitos y otras formas de violencia contra la mujer ha demostrado mayor eficacia en la emisión de sentencias, y la SVET fortaleció la coordinación interinstitucional para la implementación de la Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas. A pesar de ello, preocupa la falta de estadísticas y el alto grado de impunidad en este delito, que es cercano al 93%.⁴³

³⁷ Secretaría Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (SVET), Gobierno de Guatemala. Marco Legal en Violencia Sexual. Disponible en <http://www.osarguatemala.org/userfiles/Boletin%20SVET-OSAR.pdf>.

³⁸ PNUD, Movilidad Forzosa, p. 7.

³⁹ ACNUR, Niños en fuga, página 35.

⁴⁰ ACNUR, Niños en fuga, página 35.

⁴¹ Decreto No. 22/2008, 2 de mayo, Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia Contra la Mujer (Guat.). Disponible en http://oas.org/dil/esp/Ley_contra_el_Femicidio_y_otras_Formas_de_Violencia_Contra_la_Mujer_Guatemala.pdf.

⁴² UNHCR, Children on the Run, p. 12.

⁴³ UNHCR, Children on the Run, p. 12.

Elisa Portillo Nájera, experta guatemalteca en los derechos de la mujer y la violencia contra la mujer señala que:

El sistema legal y una cultura de falta de respeto a las mujeres es una señal para los hombres de que no van a ser castigados por cometer actos de violencia contra las mujeres. El número de asesinatos es extremadamente alto. . . . Si bien las estadísticas muestran que 5500 femicidios han ocurrido entre enero de 2000 y Diciembre de 2010, el número real es probablemente mucho mayor, porque en realidad la mayor parte de los femicidios no se denuncian, y muchos asesinatos de mujeres no están correctamente etiquetados como femicidio. De los 5500 casos documentados, una minoría ha sido investigada. Las investigaciones son a menudo inadecuadas, entre otras cosas, por la falta de interés que tienen los funcionarios en la resolución de los delitos de violencia contra las mujeres

La violencia contra las mujeres es un fenómeno generalizado en Guatemala, donde las normas sociales del patriarcado asignan a las mujeres un papel subordinado. Los funcionarios y las instituciones responsables de la protección de las mujeres comparten estas actitudes culturales profundamente arraigadas en la sociedad. La Ley del 2008, destinada a hacer frente a estos graves problemas, aún no se ha implementado efectivamente como resultado de estas actitudes⁴⁴

3. Reunificación familiar

Los NNA en situaciones como las descritas anteriormente de violencia y falta de oportunidades, y con familiares que ya han migrado con anterioridad, se enfrentan a menudo ante la difícil decisión de migrar y enfrentar los riesgos que se presentan en la ruta migratoria. La ausencia de programas y mecanismos que faciliten la reunificación familiar—especialmente en el marco de una migración regular y segura—ha obligado a buscar otras formas más riesgosas para que padres y madres que se encuentran sobre todo en Estados Unidos se puedan reunir con sus hijos e hijas que se quedaron en las comunidades de origen.

En el caso guatemalteco, se considera que ha habido una evolución en las motivaciones que generan la reunificación familiar. Tradicionalmente, este proceso se daba por iniciativa de los padres y de manera inconsulta con sus hijos e hijas. Se ha vuelto usual que cuando los padres logran establecerse en Estados Unidos, pueden pensar en llevar a sus hijos, especialmente a los más pequeños. En la mayoría de los casos, realizan este viaje con un guía o coyote. Esta persona que los conduce muchas veces es originaria del pueblo al que pertenecen la familia y ha realizado la negociación del traslado de los hijos e hijas vía telefónica con los padres.

Mis papás me llamaron y me dijeron que me tenía que ir con un señor (el coyote) que me iba a llevar con ellos, que alistara nada más una mochila y que hiciera todo lo que el señor me dijera.

De todas maneras, se debe señalar que existen algunas limitaciones importantes en la manera de caracterizar la migración por causa de la reunificación familiar.⁴⁵ En principio, que cuando

⁴⁴ Portillo Najera, E. (2012, 3 de febrero). Declaracion de Elisa Portillo Najera. Disponible en http://cgrs.uchastings.edu/sites/default/files/Elisa_Portillo_Najera_Affidavit.pdf.

⁴⁵ Gaitán, L., Diaz, M., Sandoval, R., Unda, R., Granda, S., & Llanos, D. (2008). Los Niños Como Actores En Los Procesos Migratorios, Implicaciones para los proyectos de cooperación. Disponible en http://www.de0a18.net/pdf/doc_infancia_risc_los%20ninos_como_actores.pdf.

el fenómeno es estudiado desde los países de destino conlleva un inevitable sesgo etnocéntrico en el análisis, puesto que se asume y presupone que es precisamente en el destino en donde la familia se reunirá nuevamente. Esto brinda una visión lineal del proceso migratorio, que así comienza con la migración adulta y concluye o se completa el ciclo cuando llegan los hijos e hijas: “Sin pretenderlo, se recrea una determinada visión normativa del grupo familiar, esencialmente nuclear, sin considerar los arreglos y las estructuras familiares diversas de cada territorio”.⁴⁶ Luego, la segunda limitación es que se estudia el proceso migratorio familiar desde una perspectiva adulta: entonces, si bien es una migración infantil, la participación de los niños y niñas se da a partir de un proceso de toma de decisión de los adultos como una expresión de las relaciones generacionales de poder. Diversos estudios señalan que en estas circunstancias la niñez es tratada y vista como un objeto pasivo y receptor de las decisiones adultas, siendo prácticamente “arrastrada” por sus familiares hacia los lugares de destino.⁴⁷

Este cambio de perspectiva dentro del mismo proceso de reunificación familiar coincide con lo planteado por Girón Solórzano cuando señala que, en la actualidad, muchos de los adolescentes están demandando a sus padres en Estados Unidos que los lleven con ellos porque sienten una fuerte necesidad de reencontrarse y de gozar del derecho a vivir en familia, más aún en el contexto de violencia y privación de derechos básicos en sus comunidades.⁴⁸ Cuando esto ocurre, resulta reveladora la participación de los NNA en la decisión de su movilidad y la negociación dentro del seno familiar.

Ahora bien, de manera reciente la migración de NNA no acompañados ha revelado que en aquellas comunidades con una antigua historia migratoria están emergiendo nuevas redes de apoyo para la migración. Éstas se conforman por el grupo de migrantes jóvenes pero ya establecidos en EEUU, que tienen entre 18 y 25 años. El origen de estos nuevos soportes puede tener sentido debido a la necesidad de establecer vínculos cercanos afectivos que se demuestran en el plano familiar y además favorecen la construcción de relaciones de convivencia entre los más jóvenes en el país de destino. Asimismo, ofrecen elementos novedosos de información sobre el tránsito y destino, asociados a la tecnología y el uso de las telecomunicaciones.

IV. Los riesgos asociados a la migración de NNA

Referirse a la migración en condición irregular remite obligadamente a los riesgos que ésta implica. La mayoría de personas migrantes, incluyendo los NNA, saben o al menos han escuchado que migrar de manera irregular es colocar la vida en riesgo. Sin embargo, las razones que impulsan su salida son tan fuertes que deciden de alguna manera “asumir” y “convivir” con los riesgos que implica “viajar mojado”.

⁴⁶ Ya se ha demostrado que los procesos migratorios familiares siguen tendencias transnacionales complejas que no necesariamente son lineales, especialmente en tiempos de crisis, generando movilidades familiares e infantiles de retorno y circularidad constantes e innovadoras. Pedone, C. (2010). “Lo de migrar me lo tomaría con calma”: representaciones sociales de jóvenes en torno al proyecto migratorio familiar. Disponible en <http://www.uned-illesbalears.net/Tablas/inmiju7.pdf>.

⁴⁷ Pedone. (2007); Carrasco, S. (2004). Infancia e inmigración: proyectos y realidades. En Gómez-Granell, Carne, et. al (Coord.), *Infancia y familias: realidades y tendencias* (pp. 205-231). Barcelona: Ariel - CIIMU; and Gaitán, L., Díaz, M., Sandoval, R., Unda, R., Granda, S., & Llanos, D. (2008). Los Niños Como Actores En Los Procesos Migratorios, Implicaciones para los proyectos de cooperación. Disponible en http://www.de0a18.net/pdf/doc_infancia_risc_los%20ninos_como_actores.pdf.

⁴⁸ Girón Solórzano, Actualización.

Yo sabía que no sería fácil seño pero la necesidad lo obliga a uno. ¿Para qué me quedo? Si igual, tal vez del hambre no me muera, pero aquí no voy a lograr hacer nada . . . Mire, los que se quedan aquí en mi pueblo, no logran hacer nada. Mi papá perdió su cosecha y ya se volvía loco con tanta deuda, al final mi hermano le tuvo que mandar de los Estados Unidos para pagar. Si no hay gente allá, aquí tampoco la gente sobrevive.

Adolescente mujer de 15 años

Yo en el camino me encontré de todo: encontré gente de las puras maras—já esos si me daban miedo y si no se andan con cuentos-; ladrones—que me quitaron unos tenis nuevos que llevaba; policías—que me pidieron dinero-; unas señoras buena gente que me dieron comida; de todo me encontré . . . en mi grupo iban unas patojas a ellas si no les fue tan bien.

Adolescente hombre indígena de 17 años

Para el caso de los NNA guatemaltecos, pareciera que el riesgo es asimilado como parte de la migración y, por lo tanto, los peligros y daños que sufren en el trayecto son asumidos como situaciones propias y comunes que enfrentan los migrantes en condición irregular o no autorizada. Ellos se autodefinen como “ilegales”, creyéndose como carentes de derechos o como “dignos” de ciertos tipos de abusos por su condición migratoria.⁴⁹

Yo lo que tenía seguro es que no iba a ser fácil, pero iba preparada. Lo de menos fue el encierro [por los traficantes]—porque nos guardaron en una casa para que no nos agarraran [los agentes del INM]-, lo importante es que habíamos logrado pasar hasta el norte de México [antes de ser detectados por los agentes del INM], pero el hablado de mis otras amigas [sin acento mexicano ni expresiones comunes de México] me delató a mí también. Yo ya había aprendido bien, yo sí respondí bien [a los agentes del INM] y supe que hacer, pero ni modo.

Adolescente mujer indígena de 16 año

La historia de esta adolescente muestra cómo las personas migrantes se preparan mental y físicamente antes de iniciar el viaje para enfrentar una serie de sucesos y dificultades en el trayecto migratorio. Para los niños y adolescentes indígenas, las dificultades incluyen la necesidad de ocultar su identidad indígena no hablando su lengua materna y no llevando ropa tradicional, algo habitual entre las niñas y las mujeres de diversos grupos indígenas. Los niños y los adolescentes se preparan para atravesar México aprendiendo expresiones y palabras que se usan normalmente en el español de México.

Debido a la naturalización que muchos NNA migrantes hacen de la posibilidad de ser víctimas de abusos, las investigaciones requieren de estrategias y tiempo adicionales para indagar y detectar las situaciones enfrentadas. Los hallazgos mostraron que la mayoría sufrió abusos y violaciones a sus derechos humanos, especialmente en el momento del tránsito, intercepción y detención por parte de autoridades y terceros (por ejemplo, crimen organizado o delincuentes

⁴⁹ Girón Solórzano, C. L. (2013). La migración de niños, niñas y adolescentes guatemaltecos al sur de México: ¿una forma de vida? En Zapata Martelo, E., Martínez Ruiz, R., & Rojo Martínez, G., *Escenario del Trabajo Infantil. Diversos Estudios de Caso*, (pp. 25-46). México: Universidad Autónoma Indígena de México y Colegio de Postgraduados.

comunes). Sin embargo, no siempre se logra detectar con precisión qué tipo de abuso sufrieron y quienes lo cometieron. Esto requiere, desde una perspectiva de derechos, políticas, prácticas y mecanismos específicos y apropiados, incluyendo la formación adecuada de las personas a cargo y los recursos necesarios.

Al momento de entrevistar a una adolescente indígena de 17 años llamó poderosamente la atención lo ocurrido durante su permanencia y estancia en la estación migratoria. Según ella, el trato en la Estación Migratoria Federal de México fue “aceptable”, pues aunque la comida era fría y a veces cruda, al menos tenían algo para comer. Identifica con claridad a la Oficial de Protección a la Infancia y la reconoce como “OPI”.

Buena gente la OPI, había una que le dicen Cariñitos porque nos dejaba hablar por teléfono con nuestros papás. Aunque pobre porque era una para tantas muchachas que ni tiempo de nada le daba, pero tenía buenas intenciones [ríe] ella si quedaba muerta, porque era solita por todo el fin de semana y la llamaban para todo.

Cuando se abordaban aquellos temas que más la preocupaban o afectaban, inmediatamente aparecía la cuestión de la privación de libertad.

Uf, el encierro seño. Mire le decían a uno allá, la OPI, los de Migración y hasta el Cónsul que nos visitó, nos decían: ustedes no están encerrados, están aquí para protegerlos antes de regresarlos a su país [levanta el brazo] claro, que estábamos presos, ¿acaso nos dejaban salir? Si nos tenían bien encerrados.

A medida que se desarrollaba la entrevista, el diálogo cobró más significado en relación con aquello que la entrevistada había experimentado durante la detención. Esto permitió que la investigadora profundizara y, con sorpresa, encontrara la siguiente explicación:

Já, sí allá en el DF, en esa estación sí es feo seño, pero re-feo, allí hay que portarse bien. Yo ya no hallaba las horas de regresar, o que me regresaran, yo le decía al cónsul a mí mándeme ya de vuelta. ¿Por qué era tan feo allá? Seño en la noche hasta espantaban, mire pues, se oían gritos de otras niñas y mujeres en la noche, era horrible ¿De dónde venían los gritos? Fíjese que nosotros pensábamos que era del baño cerca del pasillo, pero já que gritos y pedían auxilio, nosotros ni podíamos dormir del miedo, eso duraba unas cuantas horas todas las noches, era horrible, eso y el encierro me tenían mal a mí allá. Yo si por eso me quería regresar. ¿Y qué pasaba? Mire, en las noches solamente oíamos ruidos y gritos, pero grandes gritos. Al otro día le preguntábamos a los de migración y nos decían: ah, es que aquí espantan en las noches, mejor duérmanse luego porque si no las van a venir a espantar a ustedes!

Situaciones de esta naturaleza deben colocar a los Estados en alerta máxima para realizar una revisión seria y cuidadosa de las prácticas y hechos que acontecen dentro de las instalaciones donde los NNA son privados de su libertad. En el fondo, se trata de diseñar alternativas a la detención de migrantes, las cuales, en el caso de NNA y familias, deben aplicarse a todos los casos, sin excepción.

Los Estados vuelven la mirada hacia la niñez migrante cuando viajan solos o no acompañados, desde un enfoque que se dice de protección pero con prácticas recurrentes de detención,

privación de libertad y deportaciones automáticas.⁵⁰ Por ello se debe revisar en los países de tránsito y destino las prácticas y políticas de privación de libertad recordando la reciente Opinión Consultiva 21/14 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que en forma contundente ha afirmado que:

*. . . los Estados no pueden recurrir a la privación de libertad de niñas o niños que se encuentran junto a sus progenitores, así como de aquellos que se encuentran no acompañados o separados de sus progenitores, para cautelar los fines de un proceso migratorio ni tampoco pueden fundamentar tal medida en el incumplimiento de los requisitos para ingresar y permanecer en un país, en el hecho de que la niña o el niño se encuentre solo o separado de su familia, o en la finalidad de asegurar la unidad familiar, toda vez que pueden y deben disponer de alternativas menos lesivas y, al mismo tiempo, proteger de forma prioritaria e integral los derechos de la niña o del niño.*⁵¹

V. Migración de niñez indígena y cambios socioculturales

Para el caso de Guatemala, es de particular interés tomar en cuenta la diversidad cultural en el fenómeno migratorio. Según las estadísticas oficiales, el 40% de la población guatemalteca es indígena, en su mayoría de origen maya.⁵² Sin embargo, este dato ha sido ampliamente cuestionado, entre otras razones porque parte de la población indígena no quiere identificarse como tal debido al racismo y la discriminación prevaleciente en Guatemala contra los pueblos indígenas. Además, con frecuencia los censos se han realizado de forma arbitraria, pues en muchos casos quien hace la encuesta es quien decide asignar la identidad étnica de la persona entrevistada. Asimismo, existen niveles importantes de subregistro. Por lo tanto, también es ampliamente aceptado que más de la mitad de la población guatemalteca es indígena, en su mayoría de origen maya, pero también xinka y garífuna.

La historia a partir de la invasión española a tierras americanas, que ha configurado una estructura económica, política, social y cultural del país desigual, ha significado la opresión, marginación y explotación de las poblaciones indígenas, lo que explica porque son estos sectores de población los que se encuentran con menos oportunidades y en condiciones de mayor pobreza material.

El racismo y la discriminación son constantes estructurales que justifican y apuntalan la inequidad hacia las poblaciones indígenas. El colonialismo ha buscado de manera permanente, por diversos medios y a través de diferentes modalidades, destruir la cultura y acabar con las identidades indígenas. Pese a ello, los pueblos indígenas han resistido y mantienen su identidad étnica y su riqueza cultural, con una cosmovisión propia que plantea alternativas de vida más armoniosas entre seres humanos y naturaleza.

⁵⁰ Solórzano, G., (2013). La migración de niños, niñas y adolescentes guatemaltecos al sur de México: ¿una forma de vida? En Zapata Martelo, E., Martínez Ruiz, R., & Rojo Martínez, G., *Escenario del Trabajo Infantil. Diversos Estudios de Caso*, (pp. 25-46). México: Universidad Autónoma Indígena de México y Colegio de Postgraduados.

⁵¹ Rights and Guarantees of Children in the Context of Migration and/or in Need of International Protection, ¶ 160, Advisory Opinion OC-21/14, Inter-Am. Ct. H.R. (ser. A) No. 21 (2014, 19 de agosto). Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_eng.pdf.

⁵² Instituto Nacional de Estadística (INE) (noviembre de 2013). Caracterización estadística República de Guatemala. Disponible en <http://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2014/02/26/5eTCcFIHErnaNVeUmm3iabXHaKgXtw0C.pdf>.

La mayoría de las personas guatemaltecas que migran son expulsadas de los departamentos del noroccidente del país (San Marcos, Huehuetenango, Quetzaltenango y Quiché), donde existe población mayoritariamente indígena. Esta situación se da principalmente en las comunidades sociolingüísticas Mam y Kiche', donde se encuentran los más bajos índices de pobreza, pobreza extrema y altos niveles de violencia.

Esta sección del capítulo se centrará en los efectos culturales de la migración internacional de NNA indígenas no acompañados, particularmente de aquéllos que viajan a Estados Unidos, desde una perspectiva individual y familiar (tal como se expresó en las entrevistas relacionadas) más que comunitaria. Los referentes para este trabajo son NNA indígenas no acompañados, en su mayoría Maya Mam, de los departamentos de Huehuetenango, San Marcos y Quetzaltenango. Ellos han viajado con “coyotes” y retornaron al país luego de haber sido detenidos en México o en territorio estadounidense. Asimismo, se ha consultado a sus familiares y otras personas adultas.

Los NNA guatemaltecos/as, especialmente indígenas, tienen una fuerte presencia y participación en esta migración. A partir de algunos estudios realizados en las comunidades de origen⁵³, se ha podido observar que forman parte de este proceso migratorio circular desde su nacimiento cuando viajan en grupo familiar y con sus padres. De hecho, las trayectorias migratorias en las comunidades se reproducen continuamente, pero dando vida a nuevas modalidades migratorias a partir de la salida de NNA solos o no acompañados.

Desde la concepción de las mismas comunidades y del Estado guatemalteco, los NNA son vistos y tratados como “acompañantes” de los padres, siempre y cuando viajen en familia. Esta manera de considerar y de tratar la migración infantil es la que contrae, restringe y anula al NNA como sujeto de derechos, pues así son los adultos quienes deciden y negocian por éstos.

La vida política y económica del país se construyó sobre la base de la subordinación de los indígenas, muchas veces en condiciones de explotación, marginación y discriminación. Sin embargo, pareciera que en Guatemala el color de piel, la pertenencia a un grupo indígena y el habla de un idioma maya implica ubicar a esa persona en una categoría diferente a la del grupo “no indígena” que la excluye. De esa manera se naturalizan los procesos sistemáticos de discriminación desde la misma población guatemalteca frente a un grupo minoritario que es parte de ésta. Siguiendo el Informe de Desarrollo Humano, “el color de la piel es una diferencia física visible, que se transforma en un parámetro para la diferenciación. Se estructura como una forma de inferioridad en las relaciones que se establecen, en donde el color oscuro o blanco jerarquiza”.⁵⁴

Un aspecto cultural para tomar en cuenta, que no se reduce al fenómeno migratorio pero que también está presente en éste, es la vinculación de los pueblos indígenas a la tierra y el territorio y su valoración del trabajo agrícola. Estos factores dan sustento a su existencia comunitaria, pero entre los y las jóvenes se va perdiendo. Como señala el Informe de la Procuraduría de los Derechos Humanos del año 2006, los procesos de transculturación no necesariamente inciden de manera negativa, el intercambio cultural puede traducirse en enriquecimiento del acervo

⁵³ Véase Caggiano, S., Piedad Caicedo, L., Girón, C., con Torres, A. (Coord.) for FLASCO Ecuador, AECID, & UNICEF. (2010, mayo). Niñez indígena en migración. Derechos en riesgo y tramas culturales. Disponible en http://www.unicef.org/lac/Ninez_Indigena_en_migracion%281%29.pdf.

⁵⁴ HDR-UNDP. (2005) p. 248.

cultural.⁵⁵ Sin embargo, lo negativo estriba en que pueden conducir a la negación de la identidad cultural propia, que es un derecho.

Guatemala es un país vecino a México y la mayoría de población migrante es expulsada de departamentos próximos a la frontera (particularmente San Marcos y Huehuetenango), por lo que reciben esta influencia cultural mexicana de manera cotidiana y normal. De hecho, se percibe que en el área Mam de San Marcos las personas han ido abandonando su cultura ancestral y se han “mexicanizado”. Incluso hay radios en áreas fronterizas que cumplen una función binacional, transmitiendo programación para México y Guatemala, con anuncios y mensajes explícitos para población guatemalteca y mexicana que se encuentra en el área fronteriza.

En el trayecto hacia Estados Unidos se estimula y promueve que las personas migrantes adquieran aspectos culturales mexicanos que les permitan pasar desapercibidos. Los NNA entrevistados refirieron que tienen una preparación que dura aproximadamente una semana, en lugares próximos a la frontera, antes de emprender el viaje. En esta introducción para hacer el viaje, los “coyotes” los instruyen sobre formas de vestir, hablar y comportarse que los haga parecer mexicanos, y es posible que estas formas vayan cambiando a medida que avanzan en el territorio mexicano hacia los EEUU. En consecuencia, los NNA que migran se ven obligados a ocultar o disimular su identidad cultural, abandonando el uso del idioma materno y el vestuario (particularmente en el caso de las niñas).⁵⁶

A nosotros rápido nos echan color que somos de Guatemala, por eso nos quitamos el corte [se sonríe y tapa la cara con la mano] entonces nos dicen que palabra no tenemos que decir, que está malo si habla uno y así uno se va

Adolescente mujer indígena de 17 años

Además, con frecuencia, los NNA que migran pasan una temporada en territorio mexicano antes de emprender el viaje al “Norte”. De los NNA entrevistados, varios refirieron que antes de comenzar el trayecto para atravesar México hacia Estados Unidos trabajaron en Chiapas aproximadamente 15 días o más, en fincas o en trabajos que les consiguieron los mismos “coyotes”. La razón de ello es que deben llevar dinero para hacer frente a extorsiones, cobros ilegales y otros gastos en el camino que no son cubiertos por el pago realizado al “coyote”.

Los NNA que migran de comunidades rurales indígenas, en muchos de los casos, tanto por su edad, experiencia de vida, así como por su bajo nivel de escolaridad, no tienen una noción de país ni de Estado hasta el momento en que deben atravesar fronteras. En ese momento deben asumirse como extranjeros o migrantes en situación irregular y comienzan a percibir la xenofobia. El viaje les representa a los NNA un descubrimiento de otras realidades y otros conocimientos que cuestionan su identidad.

Un adulto entrevistado, refiriéndose a los NNA indígenas, dijo que “quienes migran, no conocen Guatemala”. O como dijera un sacerdote católico “(hay) muy poco conocimiento de la identidad guatemalteca, de la nación como tal. Porque la nación han sido los ladinos, para la

⁵⁵ Procuraduría de Derechos Humanos (2006). Informe Anual Circunstanciado. Disponible en <http://www.pdh.org.gt/archivos/descargas/Documentos/Informes%20Anuales/informe2006.pdf>.

⁵⁶ Las mujeres indígenas guatemaltecas son quienes más conservan sus trajes tradicionales, consistente en muchos casos en una blusa llamada “güipil” y una falda de un lienzo de tela alrededor de la cintura, sujetado con una faja.

gente que vino de España, la gente que ha sido dueña del país. Pero los mayas nunca se han sentido dueños de ese país.”⁵⁷

Hay que decir además que la identidad nacional guatemalteca como nación multiétnica, pluricultural y multilingüe se encuentra muy poco desarrollada. También hay que considerar que, para los pueblos indígenas, las fronteras nacionales luego de las “independencias” de las metrópolis coloniales resultan imposiciones que no se corresponden con la historia de los pueblos originarios. En varios casos, han dejado a un mismo pueblo indígena dividido en dos o más países, como es el caso del pueblo Maya Mam que se encuentra en territorio guatemalteco y mexicano.

En las últimas décadas está ocurriendo un proceso de revitalización y fortalecimiento de la identidad indígena. Para las y los indígenas que habían interiorizado la opresión, está dejando de ser una “vergüenza” su condición y empieza a ser un motivo de orgullo. En el lenguaje “políticamente correcto” ya se habla del pueblo maya como una identidad y se la reconoce en los Acuerdos de Paz, particularmente el Acuerdo Sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, suscrito entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) el 31 de marzo de 1995.

Los NNA migrantes indígenas no acompañados, con frecuencia, hablan poco el idioma castellano y mucho menos el idioma inglés, lo que los coloca en una situación de mayor vulnerabilidad, dado que en tránsito deben desenvolverse en ambientes donde sólo se habla alguna de esas lenguas. Es consecuencia, tienen dificultades para la comunicación, para comprender su entorno y darse a entender. También por su forma de hablar el español son objeto de burla incluso por otros latinoamericanos que se refieren a ellas y ellos como “indios”.

Debido al racismo y la discriminación étnica, social y cultural establecida, es frecuente que los NNA indígenas guatemaltecos sean insultados por su pertenencia étnica por parte de autoridades e inclusive por otros migrantes, utilizando expresiones como “campesino apestoso”. Particularmente las mujeres, aunque no utilicen su traje indígena, son señaladas de “indias guatemaltecas”, inclusive con expresiones soeces como “mierdas guatemaltecas”, tanto por parte de funcionarios como de otros migrantes y personas con las que se relacionan en el trayecto. Este mismo trato lo reciben también de personas ligadas al narcotráfico, que eventualmente interceptan a las personas migrantes en su recorrido, muchas veces con la complicidad de coyotes, quienes fuerzan a NNA para el transporte de droga entre las fronteras.

Una situación particularmente muy grave es el hecho de que las mujeres y más aún las niñas—dada la extrema vulnerabilidad de la situación en que se encuentran—parecerían asumir la violación sexual por parte del coyote, compañeros de viaje, funcionarios estatales, entre otros, como parte del costo del viaje. En los relatos de algunos entrevistados, expresaron que los mismos coyotes que ofrecen la “oportunidad” a la niña para que viaje, promueven que se les administre anticonceptivos, con consentimiento de los padres.

Una adolescente Maya Mam de 17 años entrevistada refirió que una alternativa para no ser objeto de violación y/o abusos sexuales es acordar con un compañero de viaje que se presente y se haga pasar como su novio o esposo frente a los demás, lo que también tiene un costo económico pues se le paga a quien simula ser su pareja.

⁵⁷ Camus, M. (Ed.). (2007, 3 de abril). Comunidades en movimiento, La migración internacional en el norte de Huehuetenango, p. 207. Disponible en http://rimd.reduaz.mx/documentos_miembros/76manuelacamus.pdf.

La discriminación es una constante en la vida del migrante indígena guatemalteco. En la ruta y al llegar a los Estados Unidos, las y los NNA migrantes siguen experimentando el racismo y discriminación que viven en el país de origen, lo que vulnera su identidad cultural. Sin embargo, cuando son retornados a Guatemala, les cuesta reasumir aspectos de su cultura indígena tradicional (idioma, traje, alimentación, formas de comportamiento, entre otras). Por ejemplo, hay niñas que ya no quieren usar su traje indígena y tampoco quieren hablar su idioma materno. Igualmente rechazan comer tortillas y prefieren comer pan, expresándose incluso con desprecio hacia su comida tradicional: “yo no voy a comer de eso” (refiriéndose a las tortillas). Incluso, quienes han migrado ven a los demás NNA que no lo han hecho como “inferiores”; es decir, el haber migrado les confiere un supuesto estatus.

No obstante, es importante reconocer también los esfuerzos de migrantes indígenas por mantener su identidad cultural y la cohesión comunitaria en el país de destino: “Aunque sean pobres en recursos materiales, los inmigrantes mayas han traído consigo una tradición de organización comunitaria y práctica religiosa que les sirve de apoyo frente al desmembramiento y las penalidades de la migración a una tierra extraña.”⁵⁸

VI. NNA migrantes en tránsito por territorio guatemalteco y NNA migrantes residiendo en Guatemala de manera indefinida

Este tema es de difícil abordaje, porque como Guatemala es un país predominantemente expulsor, la investigación se enfoca en los NNA guatemaltecos que migran. No existen estudios puntuales que ofrezcan información sobre Guatemala como país de tránsito o destino de NNA, así como no se cuenta con datos cuantitativos e información cualitativa sistematizada sobre la situación de los NNA migrantes acompañados o no acompañados en tránsito o que permanecen en el país. Ello evidencia una alarmante falta de información y el alcance de la investigación que aquí se presenta no incluyó entrevistas a NNA migrantes en Guatemala, por lo que no ha permitido recabar información respecto a la situación de protección o desprotección de los derechos de este grupo de NNA.

Si bien Guatemala se sigue caracterizando por ser un país expulsor de población, en los últimos años también se ha convertido en país receptor de migrantes, por lo general oriundos de Centroamérica (principalmente provenientes de El Salvador, Honduras y Nicaragua) y que se incorporan en actividades económicas agrícolas, de construcción y servicio doméstico.⁵⁹ Además, obviamente Guatemala es paso obligado para la mayoría de NNA centroamericanos que se dirigen hacia México y Estados Unidos. Asimismo, con frecuencia, los NNA que no logran llegar a su destino se quedan en Guatemala de manera indefinida. Pero los NNA migrantes en tránsito o que residen en Guatemala están invisibilizados también para el Estado guatemalteco y, por ende, no hay ninguna protección especial ni programas dirigidos especialmente hacia ellos. Esta ausencia de información coloca de manifiesto la urgente necesidad de abordar y atender esta migración hacia Guatemala como un asunto que compete a varios actores y, primordialmente, como una responsabilidad del Estado.

⁵⁸ Odem (2007), página 206.

⁵⁹ OIM. (2013, enero). Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes América Central y México. Disponible en from http://costarica.iom.int/public/pdf/ninez_america_latina.pdf.

VII. Marco normativo y político en Guatemala respecto de NNA en el contexto de la migración

A continuación, se analiza el marco normativo y de políticas públicas que resulta aplicable al tema migratorio y al tema de infancia. En el caso de la legislación, se busca verificar si presenta un enfoque de derechos y prevé la situación específica de NNA en el contexto de la migración. Con relación a las políticas públicas sobre infancia y adolescencia, se intentará determinar en qué medida éstas visibilizan a los NNA que migran con sus familias o solos, como también a los que se quedan en el país de origen mientras que sus padres han migrado, o incluso aquellos NNA migrantes que provienen de otros países y se encuentran en territorio de Guatemala como país de destino o en situación de tránsito.

Es también relevante el destacar el estatus de ratificación de los principales tratados internacionales de derechos humanos universales y regionales por parte de Guatemala, y el valor jerárquico de éstos conforme al marco constitucional.

Guatemala ha ratificado todos los tratados fundamentales del sistema de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH).⁶⁰ Sin embargo, no ha firmado ni ratificado el Tercer Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, el cual permitiría al Comité de Derechos del Niño conocer denuncias individuales por vulneraciones de los derechos consagrados en la Convención, incluyendo las que sufran los NNA migrantes. Del mismo modo, tampoco ha ratificado el Convenio 143 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre trabajadores migrantes.

La Constitución de Guatemala, en su Art. 46, establece que en materia de derechos humanos los tratados ratificados por el Estado guatemalteco tienen preeminencia sobre el derecho interno. Este principio se complementa con la primacía al respeto de los derechos humanos con que Guatemala norma sus relaciones con otros Estados.⁶¹

En lo que respecta a los NNA, la Constitución establece que el Estado protegerá su salud física, mental y moral, así como garantizará su derecho a la alimentación, salud, educación y seguridad y previsión social.⁶²

⁶⁰ Ha ratificado el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención sobre los Derechos del Niño, La Convención sobre las personas con Discapacidad, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, el Convenio sobre las peores Formas de Trabajo Infantil (OIT –No. 182), la Convención Americana de Derechos Humanos, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y también el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional.

⁶¹ Constitución Política de la República de Guatemala, 1993, 17 de noviembre, art. 149.

⁶² Constitución Política de la República de Guatemala, 1993, 17 de noviembre, art. 51.

A. Marco normativo e institucional migratorio

La ley que rige actualmente en cuestiones migratorias en Guatemala es la Ley de Migración y su reglamento.⁶³ La atención del tema migratorio se encuentra en la órbita del Ministerio de Gobernación, que a su vez delega en la Dirección General de Migración (DGM) la competencia para diseñar e implementar la política migratoria.

El Decreto 95/98 y su reglamento constituyen la típica normativa migratoria que tiene como único objetivo regular el flujo migratorio en el país, mediante la regularización de la entrada y la salida de nacionales y extranjeros del territorio guatemalteco, así como la permanencia de los extranjeros en el país. Es un marco legal rígido y restrictivo, que criminaliza a aquellas personas en situación migratoria irregular al nombrarlos “ilegales”, lo cual ya indica su orientación y la falta de perspectiva de derechos. También determina que las autoridades migratorias tienen la obligación de impedir la salida de las personas que no tengan la documentación requerida y establece una serie de sanciones—configuradas como delitos—con penas de prisión para aquéllos que oculten o contraten a migrantes en situación irregular.

Asimismo, el Decreto mencionado establece las funciones de la DGM y define el mandato institucional de esta dependencia y sus subdirecciones, así también establece las sanciones y las facultades de las autoridades migratorias para regular, administrar, autorizar o negar la entrada y salida de personas al país. Confirma la “ilegalidad” de la permanencia de una persona extranjera que haya ingresado por un lugar que no esté habilitado para ello, no cumpla con las normas relativas al ingreso y permanencia, y permanezca en el país luego de vencido el término autorizado para ello.

Existe una ausencia absoluta en el marco normativo migratorio de los derechos que hacen a la protección especial de NNA (no discriminación, interés superior, supervivencia y desarrollo, derecho a la vida familiar, acceso irrestricto a derechos sociales, etc.). En consecuencia, puede afirmarse que la legislación no contempla una perspectiva de derechos, sino únicamente una de seguridad y control de la migración; por lo tanto, contradice los principios contenidos en varios de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y de migración vigentes para Guatemala.

No hay ninguna duda de que el marco normativo requiere de la urgente armonización con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que, como hemos visto, han sido ratificados prácticamente en su totalidad por Guatemala. Así lo ha expresado oportunamente el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes en su misión a Guatemala en el 2008⁶⁴ y el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares en su observación final del 2011.⁶⁵

⁶³ Acuerdo Gubernativo No. 383/2001, 2001, 14 de septiembre, Reglamento para la protección y determinación del estatuto de refugiado en el territorio del estado de Guatemala, 2001 (Guat.); Decreto No. 95/98, 1998, 26 de noviembre, Ley de Migración, 1998 (Guat.); Acuerdo Gubernativo No. 529/99, 1999, 20 de julio, Reglamento de la ley de Migración, 1999 (Guat.).

⁶⁴ Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, 11th Sess., 2009 May 14, ¶ 122, U.N. Doc. A/HRC/11/7/Add.3. (2009, 18 de mayo).

⁶⁵ Comm. on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, *Consideration of reports submitted by States parties under article 74 of the Convention Concluding Observations: Guatemala*, 15th Sess., 2011, September 12 - 23, U.N. Doc. CMW/C/GTM/CO/1 (2011, 18 de octubre).

En particular, el Relator ha señalado que:

. . . el actual marco normativo contiene numerosas imprecisiones y lagunas, que en su aplicación práctica derivan en situaciones que violan los derechos fundamentales de las personas migrantes que transitan por Guatemala. En este sentido, las autoridades migratorias y policiales tendrían un amplio margen de actuación en el control de los flujos migratorios y en la tramitación de los procedimientos de identificación y retorno de los migrantes no documentados, procedimientos que en muchos casos se dilatarían de manera innecesaria según criterios no sometidos a ningún tipo de mecanismo de rendición de cuentas.

También ha señalado la violación del debido proceso, particularmente en lo referido a la asistencia jurídica gratuita y la disponibilidad de un intérprete en caso de aquellos migrantes que no hablan el idioma.⁶⁶

En el año 2007, mediante el Decreto 46/2007 del Congreso de la República de Guatemala, se creó el Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (CONAMIGUA). Éste es el ente gubernamental que coordina, define, supervisa y fiscaliza las acciones y actividades de las entidades del Estado que tienen entre sus competencias la de proteger y brindar asistencia y auxilio a los migrantes guatemaltecos, a sus familias en Guatemala, y a los migrantes que se encuentran en el territorio nacional.⁶⁷ Sin embargo, se debe señalar que las funciones del CONAMIGUA parecieran estar encaminadas casi exclusivamente a la protección de los derechos de los guatemaltecos en el exterior y, salvo alguna referencia muy general acerca de los familiares del migrante, no hay mención respecto de los derechos de NNA y en particular de aquellos que hayan emigrado como no acompañados y/o separados.

Con referencia específica a la migración, es importante mencionar que todavía no se cuenta con una política pública específica. Sin embargo, existen algunos esfuerzos todavía no formales en esta materia. Por ejemplo, en el año 2013 el CONAMIGUA socializó un documento borrador de política migratoria que, sin embargo, aún no ha sido validado. Mientras tanto, de manera reciente el Grupo Articulador de la Sociedad Civil en Materia Migratoria⁶⁸ presentó el

⁶⁶ Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, 11o. período de sesiones, (14 de mayo de 2009), párrafo 122, U.N. Doc. A/HRC/11/7/Add.3. (18 de mayo de 2009).

⁶⁷ Decreto No. 46/2007, 2007, 10 de octubre, Ley de Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala [CONAMIGUA] 2007 (Guat.).

⁶⁸ El Grupo Articulador es un espacio de incidencia política, social y mediática a través del desarrollo de alianzas estratégicas entre organizaciones de sociedad civil, iglesia, academia, de familiares y de migrantes, comprometidas con la gestión migratoria. Nace en el año 2010 a partir de la preparación del Informe Alternativo sobre el cumplimiento de las disposiciones de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Uno de sus primeros resultados fue el documento “Migraciones: un compromiso de Estado, 2012 – 2016”. El Grupo Articulador se compone, en Guatemala, por las siguientes entidades: Asociación de Salud Integral (ASI); Asociación Refugio de la Niñez; Asociación La Alianza; Asociación Civil Guatemaltecos Unidos por Nuestros Derechos (AGUND); Centro de Estudios y Apoyo al Desarrollo Local (CEADEL); Centro CODEPI; Centro de Estudios de Guatemala (CEG); Consejo de Mujeres Cristianas, Casas del Migrante Ciudad de Guatemala y de Tecún Umán; Consejería en Proyectos (PCS); Defensoría de la Población Desarraigada y Migrante de la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH); Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (INCEDES); Instituto de Investigación Históricas, Antropológicas y Arqueológicas de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IIHAA/USAC); Instituto de Protección Social (IPS); Instituto de Investigaciones y Gerencia Política de la Universidad Rafael Landívar (INGEP/URL); Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala; Movimiento Social por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Guatemala (FLACSO); Federación Guatemalteca de Escuelas Radiofónicas (FGER); Organización OTRANS Reinas de la Noche; Organización Mujeres por la Justicia; Educación y el Reconocimiento (MUJER); Pastoral de Movilidad

documento titulado “Aproximaciones de la Política Migratoria en Guatemala”,⁶⁹ con el objetivo de generar insumos para la política pública migratoria sobre el contexto, las necesidades de la población migrante y sus familiares.

En lo que respecta a la institucionalidad a cargo del tema migratorio, según el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes (2008) en la práctica se comprueba que no existe una regulación nacional integral sobre materia migratoria. Esta situación se traduce en una descoordinación importante entre las distintas instituciones competentes del Estado en temas migratorios. Por ello, se insta al Estado a reforzar de manera efectiva los mecanismos de coordinación en materia de migración.⁷⁰

En el ámbito del Parlamento, se encuentra la Comisión del Migrante integrada por 15 diputados de diferentes bancadas. Entre sus objetivos estratégicos se encuentra el de promover y realizar funciones de representación, legislación, control político y presupuestario de todas aquellas acciones e instituciones/organizaciones relacionadas con los temas de las migraciones nacionales e internacionales que, en el marco de su competencia, se propicien, canalicen, apoyen y/o gestionen a través de la Comisión de Migrantes debidamente fortalecida.⁷¹

La Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios según el Acuerdo Gubernativo 415-2003 es la responsable de la protección de las personas nativas guatemaltecas en el exterior, mediante una extensa red consular en territorio mexicano⁷² y estadounidense.⁷³

Existen diversos instrumentos que sustentan las relaciones bilaterales entre México y Guatemala desde 1989, año en que se crea el Grupo Binacional sobre Asuntos Migratorios. Entre los documentos más relevantes se pueden citar:⁷⁴

Humana de la Conferencia Episcopal de Guatemala; Red Internacional contra la Explotación Sexual (ECPAT); Servicio Jesuita para las Migraciones (SJM); Unidad de Trata de Personas de la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH).

⁶⁹ López Robles, C., & Danilo Rivera, A. (2014, mayo) Aproximaciones de Política Migratoria para Guatemala. Disponible en

<https://www.url.edu.gt/PortalURL/Archivos/100/Archivos/Aproximaciones%20de%20Pol%C3%ADtica%20%20C3%BAblica%20Migratoria%20Grupo%20Articulador.pdf>.

⁷⁰ Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, 11th Sess., 2009 May 14, ¶ 122, U.N. Doc. A/HRC/11/7/Add.3. (2009, 18 de mayo).

⁷¹ Para el año 2013, la Comisión presentó las iniciativas número 4388 y 4560. Éstas disponen la reforma del decreto 46/2007 del Congreso de la República, Ley del Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (CONAMIGUA) y su Reglamento. No obstante, ninguna de ellas ha sido aprobada por el Congreso de la República.

⁷² La Red Consular guatemalteca en territorio mexicano se compone por 10 consulados generales en las siguientes ciudades y Estados: Tijuana, Baja California; Arriaga, Chiapas; Ciudad Hidalgo, Chiapas; Comitán, Chiapas; Tapachula, Chiapas; Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; Oaxaca, Oaxaca; Tenosique, Tabasco; Veracruz, Veracruz; por último, Acayucan, Veracruz.

⁷³ La Red Consular guatemalteca en territorio estadounidense está formada por 11 consulados generales en las siguientes ciudades y Estados: Chicago, Illinois; Denver, Colorado; Houston, Texas; Los Ángeles, California; Miami, Florida; Nueva York; San Francisco, California; Atlanta, Georgia; Phoenix, Arizona; Providence, Rhode Island; y Silver Spring, Maryland. De acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINEX), se tiene previsto tener la pronta apertura del Consulado General en la Ciudad de McAllen, Texas. Asimismo, el MINEX informa que en Estados Unidos “existen 15 consulados honorarios, es decir, que tienen competencias limitadas y no perciben ningún pago por su trabajo.” See López Robles, C., & Danilo Rivera, A. (2014, mayo)

Aproximaciones de Política Migratoria para Guatemala, p. 39. Disponible en <https://www.url.edu.gt/PortalURL/Archivos/100/Archivos/Aproximaciones%20de%20Pol%C3%ADtica%20%20C3%BAblica%20Migratoria%20Grupo%20Articulador.pdf>.

⁷⁴ OIM. (2013, enero). Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes América Central y México, p. 26. Disponible en http://costarica.iom.int/public/pdf/ninez_america_latina.pdf.

- Memorando de entendimiento en materia de Derechos Humanos de Migrantes, México - Guatemala (2002).
- Memorando de entendimiento para la Protección de Mujeres y Menores de Edad Víctimas de la Trata y Tráfico de Personas en la Frontera México-Guatemala (2004).
- Memorándum de Entendimiento entre los Gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de la República de El Salvador, de la República de Guatemala, de la República de Honduras y de la República de Nicaragua, para la Repatriación Digna, Ordenada, Ágil y Segura de Nacionales Centroamericanos Migrantes vía Terrestre firmado el 5 de mayo de 2006.⁷⁵

El capítulo 13 elaborado por el Centro de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús, Argentina da cuenta de las limitaciones de estos acuerdos, así como de los problemas en cuanto a su implementación.

Por otra parte, Guatemala también integra las iniciativas de coordinación regionales para la gestión migratoria y del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), que permite el libre ingreso, tránsito y permanencia de ciudadanos provenientes de Honduras, Nicaragua, El Salvador y de Guatemala, por un período no mayor de 90 días con sólo presentar el documento de identificación de su país. Sin embargo, al no modificarse la normativa de la Ley de Migración y de su Reglamento, se han generado arbitrariedades y abusos de autoridad por parte de las autoridades migratorias y de las fuerzas de seguridad de la Policía Nacional Civil respecto a personas migrantes que provienen de esos países.⁷⁶

B. Marco normativo y político sobre infancia y adolescencia

Guatemala sancionó su la Ley PINA a través del Decreto Numero 27/2003. Según el Artículo 1, la ley es un instrumento jurídico de integración familiar y promoción social, que persigue el desarrollo integral y sostenible de la niñez y adolescencia guatemalteca, dentro de un marco democrático e irrestricto respeto a los derechos humanos.

La adopción de la ley ha sido un avance significativo en torno a la garantía y protección de derechos de los NNA, en consonancia con la tendencia en la región de la promulgación de Códigos de Niñez y de leyes de protección integral para armonizar la normativa de niñez a los preceptos de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).

En general, la Ley PINA incorpora los derechos reconocidos en la CDN así como sus principales principios (no discriminación, interés superior, supervivencia y desarrollo y

⁷⁵ Incluyen referencias específicas a los protocolos para el retorno de poblaciones vulnerables y explícitamente para el retorno de menores de edad no acompañados. Estas estipulaciones incluyen horas específicas del día durante las cuales los NNA deben ser repatriados para garantizar su seguridad (durante el día), requerimientos para la notificación a los consulados de la fecha y hora de las repatriaciones, y transporte y servicios separados específicamente adaptados a menores de edad. Véase Catholic Relief Services. (2010, enero). Child Migration: The Detention and Repatriation of Unaccompanied Central American Children from Mexico. Disponible en <http://www.crsprogramquality.org/storage/pubs/peacebuilding/LACRO%20Migration-final.pdf>.

⁷⁶ Civil Society Networking Group. (2010, octubre). Alternative Report on Guatemala regarding the Application of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families.

derecho a ser escuchado). Según lo establece esta norma en su artículo 82, las políticas de protección integral de la niñez y adolescencia son:

- **Políticas sociales básicas:** garantizan a todos los NNA el pleno goce de sus derechos.
- **Políticas de asistencia social:** garantizan a los NNA en situaciones de extrema pobreza o en estado de emergencia, el derecho a un nivel de vida adecuado, a través de programas de apoyo y asistencia a la familia.
- **Políticas de protección especial:** garantizan a los NNA amenazados o violados en sus derechos su recuperación física, psicológica y moral.
- **Políticas de garantías:** garantizan a los NNA sujetos a procedimientos judiciales o administrativos, las garantías procesales mínimas.

La Política Pública de Protección Integral y Plan de Acción Nacional para la Niñez y Adolescencia de Guatemala fue aprobada como política de Estado para el periodo de 2004-2015 por medio del acuerdo gubernativo 333-2004, cuyo principal objetivo es unificar las prioridades y enfoques de las instituciones del Estado para hacer efectivos los derechos de los NNA.

La Ley PINA contiene un artículo respecto a los derechos de los NNA que soliciten o tengan el estatus de refugiado, retornado o desarraigado conforme los procedimientos nacionales o internacionales aplicables. Estas personas tienen derecho de recibir—tanto si están solos como si los acompañan sus padres, algún pariente o cualquier persona—la protección y asistencia humanitaria adecuada para el disfrute de los derechos plasmados en la Constitución Política de la República, la legislación interna y los convenios, tratados, pactos y demás instrumentos internacionales en materia de derechos humanos aceptados y ratificados por Guatemala. También la Ley PINA prevé la protección de NNA contra la trata para cualquier fin o en cualquier forma.

Tanto la Ley PINA como la Política de Protección integral no incluyen ninguna otra mención ni protección especial para los NNA en el contexto de la migración. De ahí que podría sostenerse que todos los derechos reconocidos en el marco normativo de Guatemala y las acciones propuestas por la política incluyen y no discriminan su aplicación respecto de los NNA afectados de alguna manera por la migración—por ejemplo, NNA migrantes en territorio de Guatemala y niñez guatemalteca migrando a otros países o dejados atrás por sus padres.

Pero la ausencia de cláusulas de protección especial en la ley marco de infancia, y de acciones específicas en el Plan de Acción que cubran las diferentes formas de afectación a NNA en el contexto de la migración, deja al descubierto una seria omisión por parte de los poderes del Estado respecto de uno de los problemas que afectan seriamente los derechos de la infancia y la adolescencia en Guatemala y Centroamérica.

Por un lado correspondería a la SBS la autoridad y responsabilidad de llevar a cabo todas las acciones relativas al cumplimiento de las medidas de protección y de acuerdo a la Ley PINA. Sin embargo, en el artículo 85 de esta norma se determina que la Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia es responsable de la formulación de políticas de protección integral de la niñez y adolescencia, así como de trasladarlas al sistema de consejos de desarrollo urbano y

rural y a los ministerios y dependencias del Estado para su incorporación a sus políticas de desarrollo. Por último, también debe velar por el cumplimiento de dichas planificaciones.

Más allá de las falencias en la respuesta del Estado respecto de NNA en el contexto de migración, también existen dudas sobre la respuesta institucional respecto de la infancia en general, dado que es difícil determinar en la Ley PINA cuál es el organismo rector de las políticas y protección de los derechos de la niñez y adolescencia.⁷⁷

Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño señaló en su Observación Final del 2010 respecto a Guatemala que veía con preocupación la aplicación insuficiente del Sistema de Protección Integral establecido por la Ley PINA, y lamentaba que entre sus instituciones no hubiera una coordinación horizontal y vertical efectiva. Señaló asimismo que la Secretaría de Bienestar Social parece haber asumido la tarea de coordinación del Sistema de Protección Integral. Por ello, le recomienda a Guatemala que contemple la posibilidad de instituir una autoridad de alto nivel que actúe como secretaría de la niñez y la adolescencia en el nivel ministerial para coordinar la aplicación de la Convención y sus dos Protocolos.⁷⁸

Se debe destacar lo dispuesto por la Ley de Desarrollo Social de Guatemala.⁷⁹ Allí se estipula que todas las personas tienen los derechos y las libertades proclamados en la Constitución Política de la República, la Declaración Universal de Derechos Humanos, Tratados, Programas y Convenios Internacionales ratificados por Guatemala. En el artículo 16 se destaca a los grupos o sectores que merecen especial atención en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de la Política de Desarrollo Social y Población, entre los cuales se encuentran la niñez y adolescencia en situación de vulnerabilidad, las mujeres y las personas migrantes.

Asimismo, establece que el Estado promoverá, por medio de los Ministerios de Salud Pública y Asistencia Social y de Educación, que las personas trabajadoras migrantes y sus familias tengan acceso a los servicios de salud y educación y otros servicios básicos que mejoren sus condiciones de vida en las localidades de residencia temporal.⁸⁰

La ley prevé que el Estado promueva la realización de estudios y diagnósticos sobre la migración y trasmigración internacional, con la finalidad de conocer estos fenómenos. De esta manera, la ley podría sugerir criterios y recomendaciones que fortalezcan al Gobierno en la toma de decisiones y posicionamiento en la negociación internacional, así como para defender los derechos humanos de las personas migrantes.

⁷⁷ Morlachetti, A. (2013, enero). Sistemas Nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe, pp. 28-29. Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4040/S2012958_es.pdf?sequence=1; Embajada Suecia & UNICEF. (2012). Jurimetric Study: Evaluación de la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y la legislación desarrollada a su amparo. Disponible en http://www.academia.edu/8093802/Estudio_Jurimetrico_Evaluacion_de_la_aplicacion_de_la_convencion_sobre_los_derechos_del_nino_y_la_legislacion_desarrollada_a_su_amparo.

⁷⁸ Comm. on the Rights of the Child, *Consideration of reports submitted by the States Parties under article 44 of the Convention Concluding observations: Guatemala*, 55th Sess., 2012, September 13 - October 25, ¶ 12, U.N. Doc. CRC/C/GTM/CO/3-4 (2010, 25 de octubre).

⁷⁹ Decreto No. 42/2001, 2001, 4 de junio, Ley de Desarrollo Social [Law on Social Development] 2001 (Guat.).

⁸⁰ Decreto No. 42/2001, 2001, 4 de junio, Ley de Desarrollo Social [Law on Social Development] art. 35, 2001 (Guat.).

Por último, se debe destacar la aprobación en el 2009 de la Ley contra la Violencia Sexual, Explotación Sexual y Trata de Personas, que constituye un avance en la legislación nacional porque da prioridad a la atención a las víctimas y creó la Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas. De manera complementaria, se quiere referir aquí a la Ley del Sistema de Alerta Alba-Kenneth, cuyo principal fin es la coordinación de acciones interinstitucionales para la localización y el resguardo inmediato de niños y niñas sustraídos, secuestrados o desaparecidos.⁸¹ La implementación de esta ley está a cargo de la Procuraduría General de la Nación (PGN), a través de la Unidad Operativa del Sistema de Alerta Alba Kenneth.

C. Competencias institucionales relevantes e intervenciones para la protección de los derechos de la niñez en el contexto de la migración

Las instituciones del Estado responsables de manera principal de la protección de la niñez y adolescencia son: la SBS; la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP); la Procuraduría de la Niñez y Adolescencia de la PGN; la Defensoría de los Derechos de la Niñez y Adolescencia; la Fiscalía de la Niñez y Adolescencia del Ministerio Público;⁸² los Juzgados de Paz;⁸³ y los Juzgados de la Niñez y Adolescencia.⁸⁴

Al revisar el andamiaje institucional pareciera que el Estado está brindando respuestas desiguales e inacabadas al fenómeno de la niñez en el contexto de la migración, pues éstas todavía no se aplican en función del principio del Interés Superior del Niño. El tema de la migración no está explícitamente contemplado como una preocupación sobre el que debería ofrecerse acompañamiento o respuestas para el nivel comunitario y el de las familias. De manera general, se hace referencia a la necesidad de coordinación intersectorial y la participación comunitaria para la atención integral de NNA que, por su situación de vulnerabilidad, requieran de una protección especial. Esto privilegia las acciones de apoyo a las familias para que sean ellas mismas las que puedan cumplir con las responsabilidades que les corresponden en el cuidado, protección y desarrollo de sus hijos e hijas.

La SBS impulsa el Programa Migrante, para la recepción y entrega de NNA que forman parte de los procesos de deportación vía aérea y terrestre desde Estados Unidos y México

⁸¹ Decreto No. 28/2010, 2010, 10 de agosto, Ley del Sistema de Alerta Alba-Keneth, 2001 (Guat.); Decreto No. 5/2010, 2010, 31 de enero, Reforma la Ley del Sistema de Alerta Alba-Keneth, 2010 (Guat.).

⁸² Le corresponde velar por el cumplimiento de la Ley de Protección Integral a través de la Fiscalía especializada. Asimismo, tiene a su cargo la investigación de los hechos contrarios a la ley penal atribuibles a los adolescentes. En el marco de esta función solicitará y aportará pruebas; realizará todos los actos necesarios para promover y ejercer de oficio la acción penal pública, salvo excepciones establecidas; y solicitará al juez la sanción que estime más adecuada para el adolescente infractor.

⁸³ En materia de derechos de la niñez y adolescencia, los juzgados de paz podrán conocer y resolver casos donde se soliciten medidas cautelares en materia de protección y algunos casos constitutivos de faltas en materia de adolescentes en conflicto con la ley penal. En todos los casos y según su jurisdicción, el Juez de Paz remitirá lo actuado al Juez de Niñez y Adolescencia o al Juez de Adolescentes en conflicto con la Ley penal, a la primera hora hábil del día siguiente de haber conocido el caso.

⁸⁴ Son los encargados de conocer, tramitar y resolver, a través de una resolución judicial, todos los casos que constituyan una amenaza o violación a los derechos de la niñez y adolescencia. Así, se busca restituir el derecho violado, el cese de la amenaza o violación del mismo, a la vez de propiciar la reinserción familiar de la niñez afectada, brindar orientación o sancionar al transgresor de sus derechos. Al respecto, se ha encontrado que algunas veces los centros de acogida de niñez migrante de la SBS han recibido una orden de Juez de Niñez y Adolescencia para atender y brindar albergue a niños y niñas centroamericanas en condición irregular mientras se resuelve su situación. La mayoría de ocasiones la resolución consiste en la repatriación del niño/a a su lugar de origen.

principalmente. Este programa incluye la atención y resguardo en los Hogares Nuestras Raíces en la Ciudad de Quetzaltenango y Guatemala, antes de ser entregados al recurso familiar idóneo.

En cuanto la Procuraduría, de acuerdo con la Ley PINA en su artículo 108, es la institución estatal encargada de representar legalmente a los NNA que no cuentan con dicha representación. Debe investigar los casos de NNA amenazados o violados en sus derechos; si se determina que existe delito en contra de los NNA que carecen de representación legal, la PGN debe presentar la denuncia correspondiente al Ministerio Público. En el caso del proceso de repatriación de los NNA no acompañados, la Procuraduría es la representante legal, encargada de su recepción y entrega de los NNA a los familiares más aptos.

En el caso de los NNA repatriados vía terrestre desde México, la Secretaría de Bienestar Social proporciona acompañamiento al representante de la Procuraduría General de la Nación para el traslado de los niños, niñas y adolescentes desde la frontera de El Carmen, San Marcos a la Ciudad de Quetzaltenango. En el Hogar Nuestras Raíces se les brinda atención médica proporcionada por voluntarios de la Cruz Roja Internacional, atención psicológica por parte de la psicóloga del hogar, atención social por parte de la trabajadora social del hogar, y por último, atención legal por parte de la Procuraduría. La labor que brinda el Hogar Nuestras Raíces tiene un tiempo estipulado, la protección del albergue está limitada a 72 horas desde el ingreso del NNA.

En el caso de los NNA repatriados vía aérea desde Estados Unidos, la SBS asiste a los vuelos de la Fuerza Aérea Guatemalteca y asiste a los vuelos comerciales de NNA no acompañados provenientes del Norte de México. En ambos casos, la SBS agiliza el proceso de control migratorio de los NNA en coordinación con la DGM, con el propósito que puedan ser trasladados de inmediato al Hogar Metropolitano Nuestras Raíces en la Ciudad de Guatemala. Este Hogar brinda las mismas atenciones que el hogar ubicado en la Ciudad de Quetzaltenango. En ambos casos, la Secretaría cumple la función de brindar abrigo a los NNA que así lo requieren, apoya y acompaña el momento de entrega pero todavía no tiene una estrategia desarrollada para dar seguimiento a la reintegración.

En el proceso de repatriación llevado a cabo en la Ciudad de Quetzaltenango, la Procuraduría es encargada de recibir por parte de Instituto Nacional de Migración (INM), a partir de un listado proporcionado por dicha institución mexicana, a los NNA no acompañados en la frontera de El Carmen, San Marcos. Posteriormente, son trasladados al Hogar Nuestras Raíces en Quetzaltenango en conjunto con representantes de la SBS. La PGN debería ser la encargada de localizar al *recurso familiar idóneo* para la entrega del NNA.

Sin embargo, muchas veces este procedimiento lo realiza la SBS ante la ausencia e incumplimiento de la PGN. Por último, los NNA son entregados a los familiares más idóneos mediante un acta administrativa. Esta acta administrativa es un documento mediante el cual la Procuraduría, a través de sus delegados, entrega sin la intervención judicial del niño, niña o adolescente “asegurado” al familiar que lo reclama. En caso de que no exista un familiar idóneo que reciba al NNA no acompañado, se procede a judicializar el expediente y se pone a disposición del Juzgado de Paz para que sea abierto el procedimiento de protección respectivo de conformidad con la Ley PINA.

En el caso de los NNA no acompañados repatriados vía aérea desde el Centro al Norte de México y Estados Unidos, que son recibidos en la Fuerza Aérea Guatemalteca o en el

Aeropuerto Internacional La Aurora, la PGN es encargada de auxiliar durante su recepción. El proceso de los NNA se realiza de manera ágil en conjunto con la DGM y la SBS. Una vez identificados como personas menores de edad, en el caso de que no hubieran dicho su verdadera edad a las autoridades mexicanas o estadounidense, los NNA son trasladados al Hogar Metropolitano Nuestras Raíces en la Ciudad de Guatemala. En esta instancia, las competencias son idénticas a las realizadas en el Hogar Nuestras Raíces en la Ciudad de Quetzaltenango.

Es importante resaltar la institución del Procurador de Derechos Humanos, establecida por la Constitución y constituida como un comisionado del Congreso de la República para la defensa de los derechos humanos. El Procurador tiene amplias facultades: promover el buen funcionamiento y la agilización de la gestión administrativa gubernamental en materia de Derechos Humanos; indagar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los intereses de las personas; investigar toda clase de denuncias que le sean planteadas por cualquier persona sobre violaciones a los derechos humanos, así como promover acciones o recursos, judiciales o administrativos.

En el ejercicio de sus funciones, el Procurador ha establecido una serie de Defensorías, entre las que se destacan la Defensoría de la Población Desarraigada y Migrante, la Defensoría de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, Defensoría de la Mujer y la Defensoría de las víctimas de trata.

La Defensoría de los Derechos de la Niñez y Adolescencia tiene entre sus atribuciones la de investigar las denuncias presentadas o tramitadas de oficio en la relación con la violación de los derechos de NNA. Así, determina las responsabilidades, ordena la cesación de las violaciones ocurridas y promueve las medidas o denuncias que proceden ante los órganos competentes. También supervisa instituciones gubernamentales y no gubernamentales que atienden a NNA, para verificar las condiciones en que éstas se encuentran, con el fin de que se adopten las medidas pertinentes en la protección de niños, niñas y adolescentes.

La Defensoría de la Población Desarraigada y Migrante tiene por objeto dar acompañamiento, asesoría y orientación a las personas migrantes, como también monitorear y fiscalizar a las instituciones públicas con respecto a la atención brindada a estos grupos.⁸⁵ La Defensoría de los Derechos de los Desarraigados y Migrantes conoció, en el lapso enero-octubre de 2013, 42 casos entre los que hay tres denuncias de migrantes guatemaltecos en tránsito por México. Estas personas fueron detenidas y acusadas de delitos de alto impacto, sin tener la posibilidad de acceder a los servicios de un abogado para que los defienda. Asimismo, dicha Defensoría conoció dos casos similares en Estados Unidos de América. Lo más preocupante en estas situaciones es que las representaciones consulares de Guatemala únicamente brindan acompañamiento consular, pero no cuentan con abogados que asesoren legalmente a los connacionales en el exterior.

La misma Defensoría realiza monitoreos mensuales a la Fuerza Aérea Guatemalteca, entrevistando de manera anónima a personas migrantes deportadas de Estados Unidos para recabar información sobre el proceso de captura, detención y deportación. En estos vuelos se detecta con frecuencia la presencia de NNA no acompañados. Sin embargo, no existen monitoreo sistemáticos o constantes en las repatriaciones de NNA no acompañados, vía

⁸⁵ Procurador de los Derechos Humanos. Defensoría de la Población Desarraigada y Migrante. Disponible en <http://www.pdh.org.gt/defensorias/de-la-poblacion-migrante.html>.

terrestre, desde México, así como de la repatriación de NNA no acompañados, vía aérea, en vuelos comerciales de NNA no acompañados que llegan al Aeropuerto La Aurora.

D. Análisis sobre la situación normativa, institucional y política

De acuerdo con lo descrito, resulta claro que urge la modificación del marco normativo de migración para incluir principios fundamentales de derechos humanos y se abandone el enfoque basado predominante en la seguridad nacional.

El Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala coincide de manera enfática en la necesidad de revisar la Ley de Migración y su Reglamento para que tenga un enfoque de derechos humanos, armonizándola así con los tratados y convenios internacionales firmados y ratificados por Guatemala. Asimismo, resalta la necesaria elaboración de una política con un enfoque integral, para garantizar el pleno goce de los derechos humanos de las personas migrantes, definiendo claramente las responsabilidades institucionales y asignando los recursos necesarios.⁸⁶

Como país de destino, Guatemala adolece de una legislación migratoria que reconozca los derechos y facilite procesos de regularización para inmigrantes centroamericanos indocumentados en Guatemala. No existe una institución encargada de atender los flujos migratorios de estas características que proporcione atención, resguardo y control sobre los movimientos migratorios irregulares. Ni la política ni la legislación están a la altura de la particularidad de Guatemala como país de origen, destino, tránsito y retorno de flujos migratorios.⁸⁷

En este sentido, ha habido diferentes intentos por cambiar esta normativa, siendo la más reciente la Iniciativa 4126 presentada por la Comisión del Migrante del Congreso. Se debe destacar que se trata de una propuesta que recibió varias críticas en su inicio pero que en su elaboración ha implicado la participación de organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales. En el año 2012, el Grupo Articulador en coordinación con la Comisión del Migrante del Congreso introdujeron cambios relevantes al contenido para introducir una perspectiva de derechos humanos, incluyendo los principios fundamentales para proteger a las poblaciones en situaciones de vulnerabilidad (mujeres; niñas, niños y adolescentes no acompañados; víctimas de trata; solicitantes de asilo; refugiados; discapacitados; personas de la tercera edad; entre otros). Para la actualización de esta propuesta se tuvo a la vista y como base los instrumentos en materia de migración y derechos humanos, derechos del niño, derechos de la mujer, población refugiada y solicitante de asilo, víctimas de trata de personas, etc. Dentro de los elementos nuevos de su contenido, incluye la creación de un Instituto de

⁸⁶ Por otro lado, también es necesario reformar el Acuerdo Gubernativo No. 528/2003 que contiene el Reglamento para la autorización de personas extranjeras a empleadores del sector privado en el país, para armonizarlo con la Convención. Dicho reglamento no autoriza para trabajar a trabajadores migrantes (por ejemplo, amparados por la Convención sobre Derechos de Trabajadores Migratorios y sus Familiares), sino solamente gerentes, directores, administradores, superintendentes y jefes generales de las empresas, entre otros, lo que obliga a la mayoría de migrantes a trabajar en la economía informal, sin obtener la protección de sus derechos laborales y otros derechos básicos por temor a ser deportados. Véase Procurador de los Derechos Humanos. Informe anual circunstanciado: Situación de los Derechos Humanos del Informe Anual Circunstanciado al Congreso de la República de las actividades y de la situación de los derechos humanos en Guatemala durante el 2013. Disponible en http://www.pdh.org.gt/archivos/descargas/Documentos/Informes%20Anuales/iac_2013_situacion.pdf.

⁸⁷ OIM. (2013, enero). Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes América Central y México, p. 201. Disponible en http://costarica.iom.int/public/pdf/ninez_america_latina.pdf.

Migración como institución autónoma, la consideración de las personas migrantes en condición migratoria irregular o no autorizada como sujetos de derechos, el impulso de un programa de regularización en el país, así también introduce una serie de definiciones y conceptos relativos a la migración coherentes con la normativa internacional.

A la ausencia de un marco legal adecuado para la protección de los derechos de las personas migrantes, se le suma la ausencia de una política pública migratoria integral y explícita. Así, la expresión estatal queda reducida sólo a una serie de programas, normas, acciones y proyectos que tratan de responder a las demandas y necesidades de atención de los migrantes guatemaltecos en el exterior, a la atención de grupos de retornados forzados, y programas dirigidos a trabajadores agrícolas temporales fronterizos.⁸⁸

CONAMIGUA inició un proceso para la formulación, consulta, validación y construcción de la política pública migratoria integral, pero no se ha concretado porque existe un vacío legal que asigne y mande con claridad a qué instancia le corresponde asumir dicha función. Asimismo, existe un cruce de mandatos entre DGM y CONAMIGUA, por lo que es fundamental establecer un acuerdo entre estas instituciones con el fin de retomar y culminar la formulación de la política migratoria integral. Esta situación es inaplazable para un país cuyos rasgos migratorios son determinantes en aspectos económico, social y político.⁸⁹

Desde ya, cualquier iniciativa para la elaboración de la política migratoria debe integrar en su discusión y formulación a la Mesa Nacional de Migración (MENAMIG) como referente en el tema migratorio, pues mediante sus análisis, estudios, procesos de incidencia y estrategias de comunicación ha posicionado el tema migratorio y al Grupo Articulador de Sociedad Civil para las Migraciones, que se ha constituido en un espacio para promover el debate y estructurar propuestas de política pública y marco legislativo.

Una propuesta de política pública integral migratoria debería contemplar desde un enfoque de derechos a las personas migrantes guatemaltecas en el exterior con una atención consular activa en la defensa de sus derechos en el país de destino. También debe considerar a las personas migrantes deportadas con programas dirigidos a familiares de migrantes, a la reintegración de migrantes retornados forzados a sus comunidades de origen, a los migrantes de otros países en tránsito o que tienen a Guatemala como país de destino, entre otros aspectos. Todo ello, con una perspectiva que atienda las necesidades de protección especial de derechos de las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad como los NNA.

En lo que respecta a la capacidad de respuesta del sistema de protección de infancia, el marco legislativo de infancia se ha considerado adecuado, pues refleja en su mayoría las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño. Al mismo tiempo Guatemala ha aprobado una política para el periodo 2004-2015 que prevé la implementación de los compromisos adoptados por el país conforme al marco normativo nacional e internacional.

Sin embargo, el nivel de implementación del marco normativo y político de infancia ha sido inadecuado y eso ha afectado seriamente la vigencia de los derechos de la niñez y la adolescencia. Como lo ha definido el Comité de los Derechos del Niño al evaluar a Guatemala, la situación se observa como una aplicación deficiente del Sistema de Protección Integral en

⁸⁸ OIM. (2013, enero). Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes América Central y México. Disponible en http://costarica.iom.int/public/pdf/ninez_america_latina.pdf.

⁸⁹ OIM. (2013, enero). Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes América Central y México. Disponible en http://costarica.iom.int/public/pdf/ninez_america_latina.pdf.

todos los aspectos (estructura institucional, coordinación, planificación, reunión de datos y presupuesto).⁹⁰

La debilidad en cuanto a los mecanismos y procedimientos para hacer efectiva la protección a la infancia también se ve reflejada en un estudio realizado por UNICEF sobre la evaluación de la aplicación de la CDN y la legislación desarrollada en Guatemala. En éste se señala que la Ley PINA no tiene una regulación específica sobre cómo deben coordinarse las instituciones responsables del sistema de protección. Existe además debilidad respecto a la regulación de procedimientos a nivel municipal y departamental, para asegurar desde estas instancias acciones de prevención, detección, atención y reintegración familiar de la niñez vulnerada en sus derechos humanos.⁹¹

Como ya se ha descrito más arriba, existe cierto nivel de coordinación interinstitucional del Sistema de Protección—teniendo como cabecera a la SBS—para acompañar la restitución de derechos de la niñez y adolescencia migrante no acompañada, procurar la reunificación familiar, y promover la atención de los NNA migrantes amenazados o vulnerados en sus derechos.

La institucionalidad de la Procuraduría General de la Nación tiene un rol importante, que consiste en garantizar el debido proceso de repatriación y entrega a familiares de NNA retornados forzados con la finalidad de proteger a los NNA no acompañados desde la recepción hasta la entrega a los familiares. Cuando no se localiza al familiar para hacer la entrega de la persona menor de edad se notifica al Juez de Paz de turno, quien inicia el procedimiento judicial y ordena la medida de protección y abrigo en institución pública o privada, con lo cual finaliza la intervención de la Procuraduría.

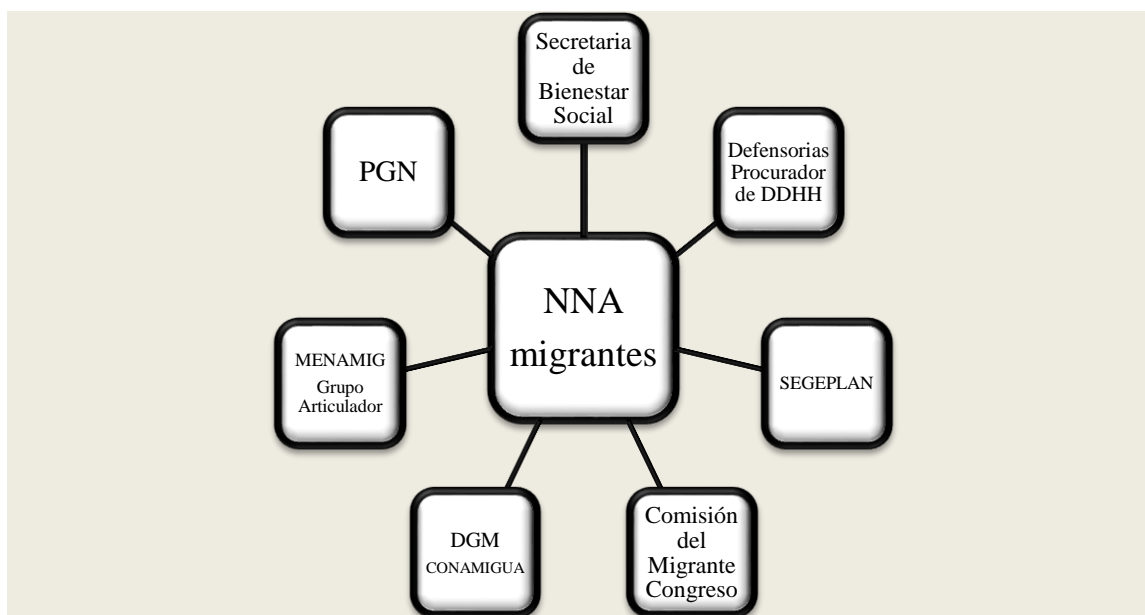
El Procurador de Derechos Humanos, en uso de sus competencias o atribuciones puestas en práctica a través de la Defensorías especializadas en derechos de la niñez y adolescencia y de la población migrante, puede ser central para la defensa, promoción y protección de los derechos de NNA en el contexto de la migración. Asimismo, resulta muy importante para promover la articulación interinstitucional, como así la adopción de marcos normativos y protocolos de actuación que efectivicen esos derechos.

En el ámbito de las políticas sociales y de desarrollo para el combate de las causas que originan la migración forzada de muchos NNA, es clave la intervención de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) como órgano de planificación del Estado. A esta dependencia le corresponde coadyuvar en la formulación de la Política de Desarrollo Social del Gobierno y evaluar su ejecución y efectos en relación con la Ley de Desarrollo Social, que entre las poblaciones prioritarias definidas incluye a los migrantes.

⁹⁰ Comm. on the Rights of the Child, *Consideration of reports submitted by the States Parties under article 44 of the Convention Concluding observations: Guatemala*, 55th Sess., 2012, September 13 - October 25, ¶ 12, U.N. Doc. CRC/C/GTM/CO/3-4 (2010, 25 de octubre).

⁹¹ Embajada Suecia & UNICEF. (2012). *Jurimetric Study: Evaluación de la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y la legislación desarrollada a su amparo*. Disponible en http://www.academia.edu/8093802/Estudio_Jurimetrico_Evaluacion_de_la_aplicacion_de_la_Convencion_sobre_los_Derechos_del_Niño_y_la_legislacion_desarrollada_a_su_amparo.

Instituciones relevantes para la construcción de una política e institucionalidad articulada para la protección de los derechos de NNA en el contexto de la migración



Recomendaciones pertinentes de los Comités de Naciones Unidas para la protección de NNA migrantes en Guatemala⁹²

Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares⁹³

- Tomar todas las medidas necesarias para finalizar una pronta revisión de la iniciativa de ley 4126 y asegurarse de que quede plenamente armonizada con las disposiciones de la Convención.
- Ratificar cuanto antes el Convenio N° 143 de la OIT.
- Mejorar las condiciones del albergue para migrantes, velando porque se ofrezcan los servicios sociales básicos, incluyendo la alimentación, las condiciones de higiene y de salud. Lo alienta también a resguardar que se agilicen los procesos de salida y a que se asegure la debida separación de hombres y de mujeres.
- Diseñar, implementar y difundir una política integral de regularización migratoria para los trabajadores migratorios y sus familiares en situación irregular, cumpliendo con el principio de no discriminación.

⁹² Estas recomendaciones no son las de los autores. Las recomendaciones de los autores sobre Guatemala forman parte de la sección sobre recomendaciones regionales, bilaterales y nacionales al final de este libro. Las recomendaciones a nivel nacional incluyen recomendaciones a los principales países de origen (Honduras, El Salvador, and Guatemala), tránsito (México) y destino (México y Estados Unidos) de la región.

⁹³ Comm. on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, *Consideration of reports submitted by States parties under article 74 of the Convention Concluding Observations: Guatemala*, 15th Sess., 2011, September 12 - 23, U.N. Doc. CMW/C/GTM/CO/1 (2011, October 18).

- Garantizar el acceso a servicios de atención médica urgente y el acceso y permanencia en el sistema educativo, en particular, de los hijos/as de los trabajadores migratorios en situación irregular
- Poner en marcha la Política Pública Integral en Materia de Migración, la cual facilitará una mejor coordinación institucional en materia migratoria. Recomienda al Estado parte (Guatemala) que dicha política incorpore la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de conformidad con la Convención. Asimismo, lo alienta a fortalecer las capacidades del CONAMIGUA como mecanismo de supervisión de las instituciones y órganos gubernamentales encargados de proteger y prestar asistencia a todos los trabajadores migratorios y a sus familiares.
- Crear políticas que respondan a las dificultades que enfrentan los NNA migrantes no acompañados, así como la creación de mecanismos de identificación y protección de estos NNA tomando en cuenta las directrices para la asistencia de NNA no acompañados adoptadas por la Conferencia Regional sobre Migración.
- Llevar a cabo estudios sobre la situación de NNA en Guatemala cuyos padres han emigrado al exterior, con vistas a generar políticas de atención, protección y reunificación familiar.

*Comité de los Derechos del Niño*⁹⁴

- Adoptar criterios técnicos para que se otorgue prioridad a las familias que necesitan medidas de acción positiva, como es el caso de las familias migrantes, así como a los niños cuyos padres han migrado.
- Promulgar una ley de migración que trate de resolver la situación de los niños migrantes y cree herramientas para hacer frente a los problemas imperantes, especialmente con respecto a los niños migrantes no acompañados. Asimismo demanda la atención del Estado guatemalteco a la Observación General N° 6 sobre el trato de los menores de edad no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen.⁹⁵
- Elaborar una política pública integral para hacer frente a este problema, tratando los factores sociales y las causas profundas de la violencia juvenil, como por ejemplo, la exclusión social, la falta de oportunidades, la cultura de la violencia y las corrientes de migración. Le recomienda también que invierta en actividades de prevención, prestando especial atención a la escuela, la familia y las medidas de inclusión social.

⁹⁴ Comm. on the Rights of the Child, *Consideration of reports submitted by the States Parties under article 44 of the Convention Concluding Observations: Guatemala*, 55th Sess., 2012, September 13 - October 25, U.N. Doc. CRC/C/GTM/CO/3-4 (2010, 25 de octubre).

⁹⁵ Comm. on the Rights of the Child, *General Comment No. 6 (2005), Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin*, 39th Sess., 2005, May 17 – June 3, U.N. Doc. CRC/GC/2005/6 (2005, 1 de septiembre), disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/438/05/PDF/G0543805.pdf?OpenElement>.

VIII. Reflexiones finales

La migración de NNA guatemaltecos/as ocurre a partir de una multiplicidad de factores que se combinan entre sí y fortalecen el proyecto migratorio, pero en todos los casos esos factores se hallan vinculados con la violación de sus derechos.

Más allá de algunos esfuerzos institucionales aislados, la ausencia de un marco normativo y político adecuado para aquéllos que se encuentran afectados por la migración y la falta de implementación del marco normativo de niñez y adolescencia ocasiona la negación y omisión de la protección de derechos y el acceso a servicios fundamentales.

Por ello, se hace urgente y necesario la elaboración de respuestas políticas, en el corto, mediano y largo plazo, con un enfoque de derechos. A través de la adopción de un nuevo marco normativo y política migratoria y la aplicación de los marcos normativos ya existentes (la Ley PINA y la Ley de Desarrollo), se deben visibilizar las necesidades específicas de la población migrante y reforzar la institucionalidad dotándola de recursos presupuestarios. Asimismo, resulta preciso construir capacidades en el personal y darle mandatos concretos para avanzar en la protección y promoción de los derechos de NNA. Para ello, se deberán remover los obstáculos y las prácticas que han afectado gravemente a la niñez con relación a Guatemala como país de origen, tránsito y destino.

La atención integral y adecuada de las causas estructurales de la migración de NNA y familias guatemaltecas es un deber impostergable, que precisa ser abordado desde una perspectiva integral y de derechos humanos. Las diferentes formas de violencia que afectan a NNA, la privación de derechos sociales básicos, la falta de oportunidades para los NNA y/o sus padres, afectan de manera grave y creciente el derecho al desarrollo de los niños, niñas y adolescentes de Guatemala. La separación familiar, a su vez, agrava esa situación. Todo ello forma un cuadro que, de manera sistemática, empuja a los NNA a salir del país, cada vez a edad más temprana, sin perjuicio de los riesgos que ello puede suponer.

Los mecanismos de recepción y reintegración de NNA repatriados que han sido implementados hasta el momento, tienen un grado de eficacia considerablemente bajo. Por un lado, porque no se atienden de manera adecuada las causas por las cuales los NNA dejan sus hogares, comunidades y el país. En este contexto, hay situaciones, como las de los niños cuyos padres viven en Estados Unidos de manera irregular, que no son atendidas. Estos casos y otros—en los que los NNA temen ser víctimas de violencia al retornar—conducen a los NNA a intentar salir nuevamente del país, en condiciones cada vez más riesgosas.

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>.