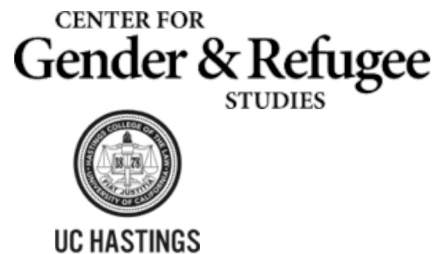


# Niñez y migración en Centro y Norte América: causas, políticas, prácticas y desafíos

febrero de 2015



## Capítulo 4 El Salvador

Mauricio Gaborit, Mario Zetino Duarte, Carlos Iván Orellana, y Larissa Brioso  
Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, El Salvador<sup>1</sup>

### I. Introducción

El número de niños, niñas y adolescentes (en adelante, NNA) de los tres países del llamado Triángulo Norte de Centroamérica (Honduras, Guatemala, y El Salvador) que intentan llegar a la frontera de los Estados Unidos de manera irregular ha aumentado considerablemente en los últimos 3 años. Aproximadamente 4 de cada 5 NNA detenidos en las fronteras de los Estados Unidos eran no acompañados.<sup>2</sup>

La presente migración irregular de NNA salvadoreños hacia los Estados Unidos es un fenómeno histórico. Para explicar este fenómeno, examinamos factores estructurales o sistémicos, que colocan a la niñez en condiciones de exclusión social y otros riesgos que les impide tener las oportunidades y la protección necesarias para tener un desarrollo integral—libre de violencia—en El Salvador. La violencia por parte de las pandillas, la comunidad en general y dentro del hogar—combinada con la falta de protección del Estado—es un principal factor impulsor de la migración de niños. El Salvador tiene una de las tasas de asesinatos más altas del mundo, con altas tasas de femicidios/feminicidios: una de cada cuatro víctimas femeninas tienen menos de 20 años y los adolescentes constituyen más del 90% de todas las víctimas de homicidios.<sup>3</sup> Los niños, espacialmente las niñas, son especialmente vulnerables a la violencia sexual en El Salvador.<sup>4</sup> A estos elementos habría que añadir los factores culturales y familiares, en especial cuando un NNA tiene alguno de sus padres en los Estados Unidos,<sup>5</sup> una circunstancias que alimenta el deseo o la necesidad de los niños de reunificación familiar y se sustenta a lo largo del ciclo vital de una identidad migrante. (Véase el capítulo 1 para una análisis adicional sobre las causas de la migración.)

---

<sup>1</sup> Se agradece especialmente la colaboración de Georgina Villalta ex Procuradora Adjunta para la Defensa de los Derechos de la Niñez y Juventud de El Salvador en la sección II y III de este capítulo, y la de Juan José García, ex Vice-Ministro de los Salvadoreños en el Exterior, cuya colaboración en la sección III fue importante.

<sup>2</sup> En el artículo III.7 de la Observación General No. 6 del Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas se define el término “niño no acompañado” como “menores . . . que están separados de ambos padres y otros parientes y no están al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad”. Comité de Derechos del Niño, *Observación general No. 6 (2005), Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, 39o. período de sesiones, 17 de mayo a 3 de junio de 2005, U.N. Doc. CRC/GC/2005/6 (1 de septiembre de 2005), disponible en <http://www.unicef.org/ceecis/crcgencommes.pdf>. Véase también Homeland Security Act of 2002, Pub. L. No. 107-296, 116 Stat. 2135 (2002).

<sup>3</sup> Small Arms Survey (febrero de 2012). Femicide: A Global Problem. *Research Notes*, 14. Disponible en [http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/H-Research\\_Notes/SAS-Research-Note-14.pdf](http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/H-Research_Notes/SAS-Research-Note-14.pdf); Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (“PDDH”) (marzo de 2013). Informe especial sobre el impacto de la violencia en los derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador. Disponible en [http://www.redlamyc.info/images/stories/INFORME\\_ESPECIAL-2.pdf](http://www.redlamyc.info/images/stories/INFORME_ESPECIAL-2.pdf).

<sup>4</sup> Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (“PDDH”) (marzo de 2013). Informe especial sobre el impacto de la violencia en los derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador. Disponible en [http://www.redlamyc.info/images/stories/INFORME\\_ESPECIAL-2.pdf](http://www.redlamyc.info/images/stories/INFORME_ESPECIAL-2.pdf).

<sup>5</sup> Villacorta, A.E., Loya, N., Tablas, V., Moreno, M.E., & Sáenz, C. (2011, octubre). Migración internacional, niñez y adolescencia en El Salvador. Disponible en <http://www.fundaungo.org.sv/pdf/2012/migracioninternacional.pdf>.

Obtuvimos y analizamos información y estadísticas de informes procedentes de instancias gubernamentales, organismos internacionales, investigaciones académicas, de la sociedad civil, entre otras fuentes. También se han realizado un corpus extenso de entrevistas en profundidad con 83 NNA salvadoreños repatriados desde México al momento de su recepción en El Salvador, 13 familiares de los NNA que se apersonaron a recibirlos, y 14 NNA de ambos sexos durante su detención en la Estación Migratoria Siglo XXI en Tapachula, México (un centro de detención de inmigrantes). Asimismo, se han desarrollado grupos focales con NNA potenciales migrantes en distintos lugares de El Salvador (en Suchitoto, La Unión, San Pablo Tacachico, y San Miguel).<sup>6</sup>

En primer lugar, el capítulo analiza dos aspectos claves de la relación entre la niñez y la migración en El Salvador. Uno de ellos es el de los flujos migratorios, sus características y los datos estadísticos, particularmente en los últimos años. El siguiente es el de las causas estructurales (es decir, políticas, sociales, económicas y laborales) que están detrás del creciente fenómeno de la niñez migrante salvadoreña, sola o acompañada, hacia México y Estados Unidos. La privación de derechos básicos como la salud o la educación, y las crecientes y diversas formas de violencia que afectan a los NNA, tienen un rol en la migración de niños, niñas y adolescentes salvadoreños.

A continuación examinamos el marco normativo y el andamiaje institucional existente para la protección de los derechos de los NNA en el país, y de manera específica, la niñez migrante, evaluando detenidamente la legislación migratoria, incluyendo la normativa sobre la situación de los derechos de salvadoreños en el exterior. También examinamos la creación de organismos y espacios de diálogo institucionales sobre cuestiones relacionadas con la migración y la infancia, como la cuestión de la asistencia y la protección consular a NNA migrantes salvadoreños en países de tránsito y destino.

Por último, examinamos brevemente la situación de otra categoría de NNA afectados por la migración: los NNA migrantes o hijos e hijas de migrantes que residen, de manera temporal o permanente, en El Salvador, las políticas existentes al respecto así como los principales desafíos en materia de sus derechos fundamentales.

## **II. La migración en El Salvador: los NNA migrantes**

La migración internacional de salvadoreños no es un fenómeno reciente, y su historia puede describirse en periodos según los factores que principalmente la han configurado. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para El Salvador, en su Informe de Desarrollo Humano del año 2005,<sup>7</sup> identifica por lo menos cuatro periodos: el primero entre 1920 y 1969; el segundo entre 1970 y 1979; el tercero entre 1980 y 1991, con la finalización de la guerra civil en el país; y finalmente, el cuarto, a partir de 1992 con el inicio de la posguerra. Este último periodo cierra en el 2005 y coincide con el año de elaboración del informe citado,

<sup>6</sup> Ente las fuentes, cabe destacar que se ha utilizado como información obtenida de una serie de entrevistas a actores claves, realizadas a fines de 2013 como parte de la investigación llevada a cabo por la Facultad de Derecho de la Universidad de California Hastings – Refugee and Human Rights Clinic en colaboración con el Centro de Estudios sobre Género y Refugiados.

<sup>7</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (“PNUD”). (2005). *Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2005, Una mirada al nuevo nosotros: el impacto de las migraciones, Sinopsis*. Disponible en <http://www.pnud.org/sv/migraciones/content/view/9/105/>.

pero no se considera que esté concluido pues los factores predominantes que lo configuran no varían sustancialmente.

El primer periodo (1920-1969) estuvo caracterizado por la existencia de procesos migratorios principalmente hacia las plantaciones bananeras de la United Fruit Company, en el norte de Honduras, donde los salvadoreños iban en busca de empleo. De manera previa ya se había producido la migración de salvadoreños hacia Panamá para trabajar en la construcción del Canal, que se incorporaron a un contingente aproximado de 2113 centroamericanos, según registros de inmigración de Panamá.<sup>8</sup> El mismo autor citado en el informe, calcula que para finales de la década de 1960, aproximadamente 350 mil salvadoreños habían migrado en busca de trabajo.

El segundo periodo (1970-1979) implicó un incremento sustancial de la migración hacia Estados Unidos, entre otras razones por el cierre de la vía de migración hacia Honduras a raíz del conflicto armado con ese país, y por el agravamiento de la situación socioeconómica del país por el rompimiento del Mercado Común Centroamericano. En el informe del PNUD se señala que, en esta década, el incremento de la migración fue de un 73%. Esta corriente migratoria dio lugar, de acuerdo con dicho informe, a la formación de las primeras redes migratorias, cuya importancia sería determinante en los años posteriores, porque muchos salvadoreños legalizaron su status migratorio, posibilitando procesos de migración, tanto regular como irregular, de familiares, amigos y vecinos.

El tercer período corresponde al de la guerra civil en el país. La migración hacia Estados Unidos fue mucho mayor en este período y llegó a aumentar un 307%. Se considera que este incremento fue también estimulado por las modificaciones en los instrumentos legales migratorios de Estados Unidos, como la Ley para la Reforma y el Control de la Inmigración (IRCA) que para 1986 posibilitó la regularización de muchos inmigrantes, lo que a su vez facilitó procesos de reunificación familiar.

El cuarto período que se inicia en 1992 con la firma de los Acuerdos de Paz. Este período estuvo en sus comienzos fuertemente caracterizado por flujos de retorno de refugiados políticos, excombatientes o personas de clase media y de altos recursos que habían abandonado el país huyendo de la guerra. Pero también se definió por fuertes flujos de salida ocasionados por la desaceleración de la economía a partir de 1996. Se estima que la migración neta de salvadoreños al extranjero en el periodo 1996-2005 alcanzó las 100 mil personas por año, el de mayor flujo migratorio cuando se compara con los anteriores. Contribuyeron también a esa migración los efectos del huracán Mitch, dos grandes terremotos—separados por un mes—en el año 2001 y, de manera sostenida hasta los años actuales, el desarrollo de la violencia ejercida por pandillas y la de carácter delincriminal, entre otras formas de violencia creciente en el país.

A raíz de los terremotos de enero y febrero de 2001, el gobierno de los Estados Unidos concedió el estatus de Protección Temporal (TPS, en inglés) para aproximadamente 250.000 salvadoreños a partir de marzo de 2001 (inicialmente, los salvadoreños fueron designados para el TPS en 1990 como consecuencia de la guerra civil). El TPS ha sido renovado cada 18 meses hasta la fecha para

---

<sup>8</sup> García Cuadra, R. & Guillén, E. (2002). Panamá. En *Seminario y conferencias, Informes nacionales sobre migración internacional en países de Centroamérica, Taller de capacitación para el análisis de información censal sobre migración internacional en América Central*, 24.

estas personas, siendo la última ocasión en mayo de 2013, periodo que se extenderá hasta marzo de 2015. Durante la última década, la concesión y continua prórroga del TPS ha estimulado, en principio, la estabilidad de flujos continuos de reunificación familiar y la configuración de redes transnacionales de salvadoreños que igualmente han alentado y apoyado la migración de otros miles de familiares, amigos y vecinos.

Sin embargo, una importante ausencia de los TPS es que no incluyen una cláusula para miembros de la familia que no califiquen para dicha protección temporal. En otras palabras, los padres salvadoreños que han recibido esta protección no pueden solicitar el mismo estatus o cualquier otra condición migratoria regular para sus hijos, a no ser que los niños califiquen por su cuenta para una protección temporal. Cuando NNA salvadoreños llegan a Estados Unidos para reunirse con sus padres que han migrado anteriormente y gozan de un status de protección temporal, se ven igualmente inmersos en procedimientos de deportación (removal). Las autoridades gubernamentales podrían ejercer su poder discrecional para no perseguir y sancionar a estos NNA pero ello no supone que tengan un derecho a permanecer en el territorio con base en el estatus de sus padres.<sup>9</sup>

Aunque existen diversas estimaciones, está claro que la población salvadoreña en Estados Unidos es significativa. El estimado de la población salvadoreña residente en Estados Unidos con distinto estatus migratorio, regular o irregular, según las estadísticas de los funcionarios de inmigración de Estados Unidos, era de 1.271.703 personas en el 2002.<sup>10</sup> En tanto, el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador calculaba, para el mismo año, que esa población estaba compuesta por 2.510.000 personas. Más recientemente, el PNUD ha estimado que cerca de 2.2 millones de salvadoreños se encuentran viviendo fuera de El Salvador, 85% de los cuales (1.870.000) están en los Estados Unidos y el 5% en Canadá.<sup>11</sup>

Estas disparidades en los cálculos se deben al hecho de que las cifras sobre la migración de salvadoreños a Estados Unidos son aproximadas, porque las fuentes de información y sus bases de cálculo son diferentes. Además, los registros aduaneros de salida no cubren a los que migran de manera irregular y no existe registro de aquéllos que pierden la vida en su intento. Por lo tanto, es difícil conocer con exactitud la cantidad de salvadoreños que migran de esa manera hacia Estados Unidos. Sin embargo, la Oficina de Estadística del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos (DHS) reportaba que para enero del 2010 se encontraban de manera indocumentada 620.000 salvadoreños.

Los niños y los adolescentes salvadoreños formaron parte de cada una de las fases de la migración a Estados Unidos antes descritas, pero las características especiales de estos jóvenes migrantes no se han estudiado en detalle hasta hace poco. Los factores que han contribuido a visibilizarla de manera particular han sido, entre otros: el número creciente de niños que migran a México y Estados Unidos desde todos los países centroamericanos; los nuevos riesgos que los acechan

<sup>9</sup> Para un análisis más exhaustivo, ver la sección sobre los “alivios migratorios” en el capítulo 10 elaborado por el CGRS.

<sup>10</sup> Andrade-Eekhoff, K. (2003, diciembre). *Mitos y realidades. El impacto económico de la migración en los hogares rurales*. San Salvador: FLACSO El Salvador.

<sup>11</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (“PNUD”). (2005). *Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2005, Una mirada al nuevo nosotros: el impacto de las migraciones, Sinopsis*. Disponible en <http://www.pnud.org/sv/migraciones/content/view/9/105/>.

cuando viajan no acompañados, la desprotección y el irrespeto a sus derechos humanos elementales en el tránsito; el tratamiento institucional en los procesos de detención y deportación en México y en Estados Unidos (como se describe en capítulos 6 y 10 de este libro); así también la dificultad de reinserción a sus lugares de origen por Estados.

La migración irregular de NNA salvadoreños de 18 años es fundamentalmente masculina, no acompañada, y se produce primariamente entre las edades de 12 a 17 años, aunque ha ido incrementándose el número de quienes migran aún más jóvenes. Según datos del 2013, entre enero y septiembre, de los 1327 NNA salvadoreños deportados de México, el 67.9% era de sexo masculino y 7 de cada 10 viajaban no acompañados. En el caso de las niñas, 6 de cada 10 viajaban no acompañadas, y ésta es una diferencia porcentual relativamente baja si se toma en consideración el tipo de riesgo y la mayor vulnerabilidad que se presenta para las niñas y las adolescentes durante el viaje.

Tres fuentes distintas son el origen de los registros oficiales sobre la migración irregular de la niñez salvadoreña hacia Estados Unidos. Algunos registros se refieren principalmente a las aprehensiones de NNA realizadas por la Patrulla de Control Fronterizo de Estados Unidos. Otros registran los llamados aseguramientos (detenciones) de NNA en las diferentes estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración de México, a las deportaciones que desde ellas se realizan hacia El Salvador, así como a los registros de ingresos al país que lleva la Dirección General de Migración y Extranjería. Dichos datos distan mucho de ser un fiel reflejo de la magnitud del flujo migratorio irregular de la niñez salvadoreña, y esta brecha se presenta por dos motivos fundamentales: (1) que la niñez aprehendida en su migración irregular hacia los Estados Unidos representa sólo un porcentaje de los que inician el viaje y logran su destino o desaparecen en el trayecto, entre otras posibilidades; y (2) que, como hacen algunos migrantes adultos, también algunos NNA no acompañados escalonan su trayecto por tierras mexicanas con estancias de trabajo temporal.

Fuera de estos registros quedan quienes exitosamente logran franquear la frontera y llegar a su destino, así como aquellos NNA que en su intento pierden la vida, “desaparecen” en el camino, y aquéllos que son víctimas del tráfico de personas, en las diversas formas que éste ha venido adquiriendo en relación con diversos delitos: los secuestrados, tanto por motivos extorsivos—a sus familiares—o con fines de explotación sexual, prostitución infantil, el tráfico de drogas y el reclutamiento para el crimen organizado. Cabe agregar aquéllos que se incorporan al trabajo irregular o a la mendicidad en México por periodos indefinidos, para obtener dinero y continuar el viaje, entre otros. Sin embargo, se utilizan esos datos para hacer una aproximación a la caracterización de la migración irregular de salvadoreños menores de 18 años.

Entre los años 2008 y 2012 fueron aprehendidos en la frontera de Estados Unidos, por la Patrulla de Control de Fronteras de ese país, 7925 niños salvadoreños de ambos sexos en edades de entre 0 a 17 años, que viajaban de manera irregular y caracterizados como no acompañados, es decir sin registro de familiares que los acompañasen. El incremento porcentual de aprehensiones de niños salvadoreños en ese período, 2008-2012, fue del 44%, superior al promedio del 39% para los países centroamericanos en el mismo periodo. El aumento marcado de las aprehensiones de niños salvadoreños en la frontera de Estados Unidos en este período indica asimismo un incremento general del número de niños y adolescentes salvadoreños que

migran a Estados Unidos. El número de aprehensiones volvió a dispararse en 2013, y alcanzó la cifra de 5.990 niños salvadoreños en solo un año.<sup>12</sup> En 2014, esta cifra aumentó hasta llegar a 16.404 aprehensiones de niños salvadoreños no acompañados.<sup>13</sup>

La comparación del crecimiento de las aprehensiones de niños salvadoreños entre 2008 y 2010, con el de aprehensiones generales de salvadoreños para el mismo periodo, muestran que las primeras aumentaron cerca de 5 veces más que las segundas (37.3% y 8% respectivamente). Teniendo en cuenta el carácter restrictivo de los procesos de detención, la aprehensión de niños aumenta su vulnerabilidad a las violaciones de sus derechos fundamentales. Las Naciones Unidas y las organizaciones de derechos humanos han documentado e informado de estas privaciones.<sup>14</sup>

Por lo tanto, numerosos migrantes y en particular NNA de países centroamericanos prolongan su tránsito por territorio mexicano por periodos extensos e indefinidos, en búsqueda de recursos que les permitan continuar su viaje. No existen estadísticas precisas del trabajo infantil de los migrantes centroamericanos pero se calcula, por ejemplo, que un porcentaje considerable de los 200.198 niños en edades de 5 a 17 años que en 2007 se encontraba realizando trabajo infantil en Chiapas corresponde a niñez migrante proveniente de los países centroamericanos.<sup>15</sup> Capítulo 6 de este informe relativo a la frontera México-Guatemala evidencia en detalle la situación de vulnerabilidad de estos NNA.

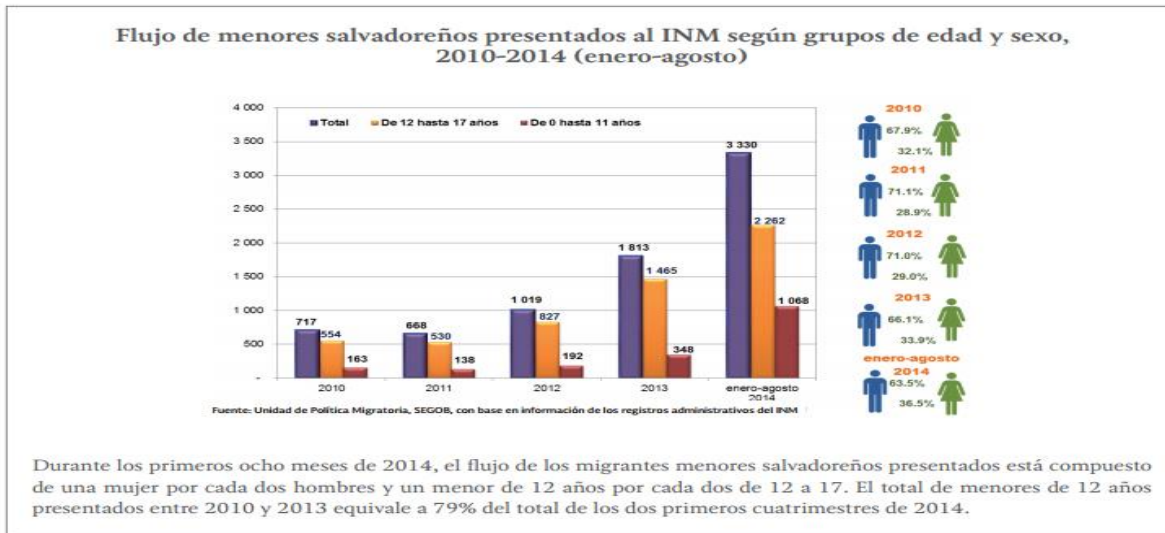
Un examen de los datos ilustrará la situación de la migración irregular de niños y adolescentes salvadoreños a través de México. Los datos sobre las detenciones y las deportaciones por las autoridades mexicanas son especialmente pertinentes. El número de estas detenciones y deportaciones ha aumentado cada año, como se ilustra en el gráfico siguiente:

<sup>12</sup> U.S. Customs and Border Protection. Southwest Border Unaccompanied Alien Children. Disponible en <http://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children>.

<sup>13</sup> U.S. Customs and Border Protection. Southwest Border Unaccompanied Alien Children. Disponible en <http://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children>.

<sup>14</sup> Amnistía Internacional (2012). *Informe Anual. El estado de los Derechos Humanos en el mundo*. Madrid: Amnistía Internacional. Disponible en <http://www.amnesty.org/es/annual-report/2012>. Véase también Comité de Derechos del Niño, *Observación general No. 6 (2005), Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, 39o. período de sesiones, 17 de mayo a 3 de junio de 2005, U.N. Doc. CRC/GC/2005/6 (1 de septiembre de 2005), disponible en <http://www.unicef.org/ceecis/crcgencommes.pdf>.

<sup>15</sup> Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (“Conapred”). (2007). Disponible en [http://www.conapred.org.mx/documentos\\_cedoc/DocumentoInformativo-TrabajoInfantil.pdf](http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/DocumentoInformativo-TrabajoInfantil.pdf).



Fuente: Secretaría de Gobernación, México, agosto de 2014

Estos datos dan cuenta del notable crecimiento de los flujos migratorios irregulares de la niñez salvadoreña que intenta llegar a Estados Unidos, así también muestran algunas de sus características, como género, edad y forma de viaje de los migrantes. Otros estudios han mostrado aspectos que caracterizan en general al proceso migratorio, entre ellos el hecho de que la migración (en la que se incluyen los NNA migrantes) ha de entenderse como un proceso que no sólo implica en el viaje en sí. Por el contrario, involucra un proceso complejo de configuración subjetiva en el que pueden identificarse varias fases (consultivas, deliberativas y reactivas) como también elementos constitutivos: procesos y mecanismos de socialización, de construcción de imaginarios, de proyecto e identidades migratorias; configuración objetiva y subjetiva de mecanismos de afrontamiento de riesgos de acuerdo al género; y construcción de significados y resignificaciones, algunos de los cuales trascienden previa y posteriormente la toma de decisión, el viaje y el retorno.<sup>16</sup>

Otros estudios han mostrado cómo las denominadas medidas de aseguramiento y repatriación de niños y adolescentes constituyen en realidad una privación de libertad y una deportación arbitraria que afectan a los derechos humanos fundamentales de los niños (debido proceso, libertad, identidad, unidad familiar, asilo y otras medidas que desprecian su interés superior).<sup>17</sup> Esto se debe a que las políticas migratorias se basan principalmente en una perspectiva de seguridad nacional y no de protección integral de la niñez.<sup>18</sup> Estas miradas focalizadas,

<sup>16</sup> Gaborit, M., Zetino Duarte, M., Brioso, L., & Portillo, N. (2012). La esperanza viaja sin visa: Jóvenes y migración indocumentada de El Salvador. Disponible en [http://www.unfpa.org/sv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=545:la-esperanza-viaja-sin-visa&catid=37:nacionales](http://www.unfpa.org/sv/index.php?option=com_content&view=article&id=545:la-esperanza-viaja-sin-visa&catid=37:nacionales).

<sup>17</sup> Ceriani Cernadas, P. (2011). Luces y sombras en la legislación migratoria latinoamericana. *Nueva Sociedad*, 233, pp. 68-86. Disponible en [http://www.nuso.org/upload/articulos/3775\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3775_1.pdf); Ceriani Cernadas, P. (Coord.) (2013). *Niñez detenida: los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes en la frontera México-Guatemala*. Ciudad de México: Distribuciones Fontamara.

<sup>18</sup> La protección integral o exhaustiva se refiere a la garantía del respeto de todos los derechos para asegurar el desarrollo adecuado.



parciales, inadecuadas, omiten considerar, entre otros aspectos, las profundas y complejas causas estructurales que conducen a la migración de miles de NNA.

### III. Causas de la migración de NNA salvadoreños

La situación de los NNA con respecto al acceso a derechos sociales, dentro de los que se cuenta el goce de servicios básicos universales, influye de manera severa en su decisión de migrar. A esto se añaden factores comunitarios, familiares e institucionales que impactan de manera interrelacionada en derechos civiles como la vida y la integridad física. Entre otros factores destacados que impulsan la decisión de huir del país están la existencia de diferentes formas de violencia, incluso en el hogar, la necesidad de colaborar económicamente con la cobertura en el hogar de necesidades básicas insatisfechas, o las intenciones de reunificación familiar cuando los padres ya han migrado.

De acuerdo con el censo nacional de 2007, la población salvadoreña menor de 18 años representaba el 40.4% (2.321.631) de la población, en el momento de escribir este capítulo. Esta cifra demuestra la importancia de este grupo de la población para el presente y futuro del país. La distribución de NNA según el área de residencia geográfica muestra una concentración mayor en el área urbana (57.7%) en comparación con el área rural (42.3%), consistente con la distribución de la población total. En general, la base poblacional de niños y adolescentes hombres (54,39%) sobrepasa al de las niñas y adolescentes mujeres (48,61%), situación que se invierte cuando se sobrepasa los 20 años y la población femenina comienza a ser mayoritaria en el ámbito nacional.<sup>19</sup>

En términos de condiciones de vida, es importante destacar que para 2012, de acuerdo con la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), el 34.5% de los hogares se encontraban en situación de pobreza. De éstos, el 8.9% se ubicaba en la franja de pobreza extrema, y el 25.6% en la de pobreza relativa. En el área urbana, el 29.9% de hogares viven en condiciones de pobreza, el 6.5% están en pobreza extrema y, el 23.4%, en pobreza relativa. En el área rural, el 43.3% de hogares se encuentran en pobreza, de los cuales 13.6% se ubican en pobreza extrema y 29.8% en pobreza relativa.<sup>20</sup>

Según el Ministerio de Salud (MINSAL), entre el 2009 y el 2014 hubo una reducción del 11% en el índice de pobreza en El Salvador: del 40% en 2008 al 28.9% en octubre de 2013, lo que significa el nivel más bajo en la historia reciente del país.<sup>21</sup> A pesar de estas mejoras, resulta claro que casi 1 de 3 hogares se encuentra en situación de pobreza.

Entre los hogares que se encuentran en situación de pobreza, el 32,4% afirma recibir remesas de familiares que viven en Estados Unidos; de éstos el 22,7% se ubica en la franja de pobreza extrema. Cabe destacar que los hogares en menor situación de pobreza son los que reportan en mayor proporción la recepción de remesas (67,6% del total). En cuanto al destino de la remesa, el consumo (alimento, vestimenta y otras necesidades) es el rubro en el que mayoritariamente se

<sup>19</sup> Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESYC). (2013, mayo). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2012. Disponible en <http://www.digestyc.gob.sv/EHPM2012/digestyc/resultado.pdf>.

<sup>20</sup> Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESYC). (2013, mayo). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2012. Disponible en <http://www.digestyc.gob.sv/EHPM2012/digestyc/resultado.pdf>.

<sup>21</sup> Ministerio de Salud de El Salvador. (2014, 13 de mayo). Boletín epidemiológico de situación de dengue por la Comisión Especial de análisis para la Determinación Social de la Salud (CDSS).

invierte, seguido por educación, vivienda y salud. Los NNA que trabajan en los EEUU en condición irregular han contribuido también a esas remesas familiares. Según el Banco Central de Reserva de El Salvador, las remesas familiares en 2013 ascendieron a casi 4 billones de dólares y representaron para el país cerca del 16% del Producto Interno Bruto (PIB); remesas continúa siendo la fuente de ingresos externos más dinámica del país. Esto ha significado que los distintos gobiernos de turno no tendieran a desalentar la migración irregular aunque ésta represente para las personas migrantes peligros y condiciones de vulnerabilidad para sus derechos humanos.

Tal como lo ha indicado el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA), no todas las personas en situación de pobreza la experimentan del mismo modo, ni son igualmente vulnerables a ella o tienen las mismas posibilidades de superarla.<sup>22</sup> En el caso de las NNA, toda condición que menoscabe su salud, las oportunidades de estudiar y de potenciar su desarrollo físico, social, psicológico y moral, pueden sufrir limitaciones que les afecten para el resto de sus vidas. De allí que, junto a otros factores, puedan constituirse como factores causales de la migración de NNA salvadoreños, al verse privados de derechos fundamentales a los que tienen derecho.

A. *Privación de derechos sociales: vivienda, salud y educación—el problema del trabajo infantil*

El hecho de que los NNA expresen como motivo para migrar la falta de acceso a derechos sociales, constituye el reflejo de una problemática más compleja, la situación de exclusión social y privación de derechos que afrontan en El Salvador. En los relatos de los NNA se evidencia que las carencias de recursos básicos han sido subsanadas mediante la migración de sus padres o hermanos, aún si la realidad no refleja de manera adecuada esta afirmación en muchos casos. Así, con la partida de los padres a los Estados Unidos y las remesas que envían a casa, la niñez salvadoreña que se queda al cuidado de familiares puede salir de la pobreza y cubrir sus necesidades humanas más básicas.<sup>23</sup>

No obstante, los y las NNA continúan experimentando situaciones de exclusión social (o marginación); es decir, consideran que no tienen oportunidades de participar plenamente en la vida económica, social y política, así como para lograr su desarrollo pleno y bienestar.<sup>24</sup> En el drama de la niñez migrante queda evidenciado que la pobreza y la exclusión son dos fenómenos distintos, aunque compartan elementos sociales comunes. No es sólo la pobreza lo que expulsa a NNA hacia los Estados Unidos, sino particularmente la exclusión social en la que se ubican estructuralmente, con especial profundidad a los oriundos de áreas rurales.

<sup>22</sup> Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (“CONNA”). (2013, diciembre). Estado de situación de los derechos de las niñas, niños y adolescencia en El Salvador.

<sup>23</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (“PNUD”). (2005). *Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2005, Una mirada al nuevo nosotros: el impacto de las migraciones, Sinopsis*. Disponible en <http://www.pnud.org.sv/migraciones/content/view/9/105/>.

<sup>24</sup> For a discussion of social exclusion/marginalization of children and adolescents in El Salvador, see, e.g., Stinchcomb, D. & Hershberg, E. (2014, noviembre). Unaccompanied Migrant Children from Central America: Context, Causes, and Responses. *Center for Latin American & Latino Studies Working Paper Series*, 7. Disponible en [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2524001](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2524001); Rodríguez Meléndez, R. (2014, 26 de noviembre). Declaration of Dr. Roberto Rodríguez Meléndez, Legal Expert on the Situation of Violence Against Children in El Salvador. Disponible en [http://cgrs.uchastings.edu/sites/default/files/Roberto\\_Rodriguez\\_Melendez\\_Affidavit.pdf](http://cgrs.uchastings.edu/sites/default/files/Roberto_Rodriguez_Melendez_Affidavit.pdf).

Una de las mayores dificultades a la que se enfrentan los NNA en El Salvador son la fragmentación y descoordinación institucional del sistema de protección de la niñez; la ausencia de medidas orientadas a modificar la exclusión y las desigualdades en el goce de los derechos de la niñez; la vigencia de esquemas culturales y familiares que atentan contra el desarrollo integral; la tolerancia social ante las violaciones a los derechos de la niñez; los vacíos normativos y la escasa aplicación de las leyes.<sup>25</sup>

En materia de indicadores sanitarios, el MINSAL asocia la situación de NNA con las condiciones de la vivienda y al acceso a servicios básicos. La inseguridad de la vivienda derivada de la migración de las familias más pobres de las áreas rurales a asentamientos urbanos marginados, que carecen de servicios básicos, nutrición adecuada y seguridad ciudadana, es uno de los factores principales que contribuyen al aumento de la vulnerabilidad de los salvadoreños. Los datos proporcionados por la EHPM 2011 evidencian que aquellos hogares que reportan recibir remesas generalmente habitan en una casa que alquilan; en cambio, sólo un 30% reporta invertir la remesa en el pago de una cuota para una casa propia o para el pago de un terreno o construcción de la vivienda.<sup>26</sup>

Las estadísticas indican que los NNA constituyen una población altamente vulnerable a las enfermedades en El Salvador. En la presente década, ha sido fundamental en la gestión de salud la creación del Instituto Nacional de Salud (en noviembre de 2010), la aprobación de la Política y Ley de Medicamentos, y la Creación de la Dirección Nacional de Medicamentos. La PDDH reconoce que aunque ha habido esfuerzos estatales para garantizar el derecho a la salud de la niñez y adolescencia salvadoreña los avances han sido más bien lentos.<sup>27</sup> Según la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, el sistema de salud se ha caracterizado por la insuficiencia de presupuesto, recursos y personal; alta segmentación, inequidad y fragmentación; limitaciones significativas en el alcance geográfico; y serios problemas de calidad y calidez en la atención.

En materia de educación, desde el año 2000, la tendencia de la tasa neta de cobertura en todos los niveles educativos ha sido creciente; esto es, cada año se matriculan más NNA en los grados correspondientes con su edad. Sin embargo, las tasas de cobertura neta en Educación Parvularia y en Educación Media son aún bajas: 54% y 35% respectivamente. Y difícilmente se cumplan los compromisos internacionales de Educación para Todos (EPT) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La estructura del sistema educativo en el país sigue siendo piramidal: se sigue priorizando la educación básica (compuesta por los seis grados de la primaria y tres más, hasta el noveno grado), por encima de los demás niveles educativos, por lo que son muchos menos los salvadoreños continúan su educación más allá del nivel básico.

La tasa de alumnos que llegan a cursar quinto grado es del 89%, quedando así un 11% sin completar la primaria que culmina en el sexto grado. En cuanto a la tasa de llegada al sexto grado

---

<sup>25</sup> Rivas Villatoros, 2012.

<sup>26</sup> DIGESYC. (2012, junio). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2011. Disponible en [http://www.digestyc.gob.sv/phocadownload/DIVISION\\_DE\\_ESTADISTICAS\\_SOCIALES/Publicacion\\_EHPM\\_2011.pdf](http://www.digestyc.gob.sv/phocadownload/DIVISION_DE_ESTADISTICAS_SOCIALES/Publicacion_EHPM_2011.pdf).

<sup>27</sup> Procuraduría la Defensa de los Derechos Humanos (“PDDH”). (2013, marzo). Informe especial sobre el impacto de la violencia en los derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador. Disponible en [http://www.redlamyc.info/images/stories/INFORME\\_ESPECIAL-2.pdf](http://www.redlamyc.info/images/stories/INFORME_ESPECIAL-2.pdf).

(la finalización de la educación primaria) se observa un incremento significativo: para 2012 fue del 84%, dentro del que el 82% de los niños y el 86,3% de las niñas lograba finalizar el sexto grado. En el área rural es donde se ubica el menor porcentaje de finalización con 77.1%. Las oportunidades de finalizar cuanto menos la educación básica se ven limitadas por factores de pobreza y por el poco valor social que la población le otorga a la educación. Pese a ello, se registran progresos. Sin embargo, la deficiencia de cobertura y las oportunidades también están relacionadas con la calidad del servicio y la oferta, porque el ingreso masivo de estudiantes a la escuela primaria ha implicado problemas en la calidad y la equidad del servicio ofrecido. De acuerdo con información del MINED tomada del Censo Escolar 2010, en el área rural la demanda supera la capacidad del sistema educativo, y las condiciones básicas para su funcionamiento

Otro aspecto importante que afecta la permanencia de la niñez y la juventud en el sistema educativo es que parte de la población estudiantil de entre 5 y 17 años de edad, además de estudiar, trabaja. El trabajo infantil es otra pesada carga para muchos NNA en El Salvador. De acuerdo a la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, en el año 2013 se contabilizaron casi 1.7 millón niñas, niños y adolescentes con edades comprendidas entre los 5 y 17 años. De estos el 11.1% reporta realizar alguna actividad identificada como trabajo. Una cantidad importante de ellos desempeña labores consideradas como trabajo infantil peligroso (84,029) o se ubica por debajo de la edad mínima permitida para trabajar (60,139). Son los niños (15.7%) quienes en mayor proporción que las niñas se encuentran trabajando (6.3%). No obstante, el trabajo que realizan las niñas suelen vincularse con las actividades del hogar que es en gran parte invisible.

Sobre este fenómeno el CONNA considera que la precariedad económica familiar, pareciera impulsar tendencialmente a la niñez a incorporarse al mercado laboral formal o informal de forma acelerada, limitando a su vez el pleno ejercicio no solo del derecho a la educación, a la recreación y sano esparcimiento, sino otros derechos y principios que favorecen el pleno desarrollo de la niñez.<sup>28</sup>

Al mismo tiempo, la alta tasa de desempleo juvenil (el doble de la tasa nacional) constituye un obstáculo para los adolescentes sin trabajo y provoca la migración de adolescentes y niños, que no ven oportunidades de trabajar.<sup>29</sup> Tienen elevada propensión a emigrar cuando inician su vida productiva y están más involucrados en actividades violentas, en particular aquellos con bajo nivel educativo y carentes de contactos para insertarse en el mercado laboral. En efecto, la migración—irregular—aparece como una “solución” para salir de ese panorama de exclusión—y crecientes niveles de violencia, como luego se describirá—que difícilmente cambie para la mayoría de los NNA. Esto es particularmente importante, puesto que imaginarse como parte del mundo laboral para satisfacer necesidades de proyecto de vida es central para muchos jóvenes y adolescentes.

Un elemento que reafirma la situación de exclusión que viven los NNA se evidencia en los cambios de las formas de consumo y acceso a servicios en sus municipios de origen. En municipios en donde se ha generado algún nivel de inversión en el área del turismo, recreación o

<sup>28</sup> Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (“CONNA”). (2013, diciembre). Estado de situación de los derechos de las niñas, niños y adolescencia en El Salvador.

<sup>29</sup> PNUD. (2013). Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2013. Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013, Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible, Diagnóstico y propuesta. Disponible en [http://www.sv.undp.org/content/dam/el\\_salvador/docs/povred/UNDP\\_SV\\_IDHES-2013.pdf](http://www.sv.undp.org/content/dam/el_salvador/docs/povred/UNDP_SV_IDHES-2013.pdf).

inversiones para la promoción del arte y cultura dirigida particularmente a los NNA, el imaginario migrante sigue prevaleciendo. El Salvador, a través del Ministerio de Turismo, desarrolla desde hace algunos años la promoción de rutas turísticas e identifica a municipios con potencial para captar el turismo, por lo que estos municipios han sido denominados “pueblos vivos”. Sin embargo, el estilo de vida que se genera en los “pueblos vivos” en ocasión de captar al turista extranjero—que con su poder adquisitivo llega para movilizar la economía local—genera en el NNA el efecto inverso al deseado. Es decir, en lugar de motivar al joven a quedarse en su comunidad o municipio, reafirma en él el deseo de irse porque quedándose se ve excluido de la nueva dinámica social, comercial y recreativa que se produce. Anhela irse y también volver para entonces, en su calidad de turista con un poder adquisitivo diferente, poder optar por el estilo de vida que se promociona en su municipio.

Si bien el nivel educativo de los NNA retornados es en muchos casos más elevado del que posee la mayoría de la población salvadoreña. Las entrevistas con migrantes repatriados a El Salvador indican que estos niños migrantes tienden a infravalorar la educación que recibieron en El Salvador y a sobrevalorar la calidad de sus oportunidades educativas en Estados Unidos. Aproximadamente, 8 de cada 10 NNA retornados reportan en sus entrevistas un promedio de 8 años de escolaridad y un nivel educativo acorde a su edad. Conviene anotar que el promedio de escolaridad de los municipios de procedencia de NNA retornados es de 5 años, y nuestros datos revelan que los NNA que salen de sus comunidades cuentan con más años de escolaridad formal que los niños que se quedan.<sup>30</sup> En consecuencia, se contradice la percepción popular de que los NNA que migran son los que han abandonado el sistema educativo, los que tienen una edad mayor para el nivel que cursan, o los que cuentan con menos años de escolaridad.

### *B. Formas de violencia contra NNA*

En El Salvador, la inseguridad, la violencia y la delincuencia tienen dimensiones alarmantes. Dichas condiciones sitúan al país entre los más violentos del mundo, tal como sucede en Guatemala y Honduras. El indicador de la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes demuestra que el Estado salvadoreño ha superado en tres veces el promedio mundial.

La violencia y la inseguridad son identificadas por los NNA como un motivo importante de la decisión migratoria.<sup>31</sup> Si bien la mayoría de ellos reconoce que la situación de violencia que atraviesa el país se constituye en uno de los factores que incide en su migración. La violencia

<sup>30</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (“PNUD”) & Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (“FUNDAUNGO”). (2009). Almanaque 262. El estado del desarrollo humano en los municipios de El Salvador. Disponible en <http://www.revistahumanum.org/revista/almanaque-262-el-estado-del-desarrollo-humano-en-los-municipios-de-el-salvador/>.

<sup>31</sup> Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (“CONNA”). (2013, diciembre). Estado de situación de los derechos de las niñas, niños y adolescencia en El Salvador.. *See also* Camargo M., Abbdel con Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (“ACNUR”). (2014, agosto). Arrancados de Raíz. Disponible en [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9828](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9828;); 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](http://www.immigrationpolicy.org/sites/default/files/docs/no_childhood_here_why_central_american_children_are_fleeing_their_homes_final.pdf); Stinchcomb, D. & Hershberg, E. (2014, noviembre). Unaccompanied Migrant Children from Central America: Context, Causes, and Respones. Center for Latin American & Latino Studies Working Paper Series, 7. Disponible en [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2524001](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2524001).

directa que ejercen sobre ellos los grupos pandilleros—frente a un Estado que es percibido por ellos y sus familiares como incapaz de protegerlos—se convierte en un factor detonante de su migración. Para muchos NNA salvadoreños, la migración forzada de los últimos años tiene sus raíces en las amenazas que se ciernen sobre ellos por parte del crimen organizado, particularmente la delincuencia pandillera y las maras. En la práctica, esta violencia directa no sólo dispara el hecho migratorio, sino que lo hace irreversible. Frente a este escenario, ni la familia ni la persona NNA se detendrán en su intento de migrar e intentarán llegar a los Estados Unidos o solicitar asilo en México.

Una investigación en 2014 reveló que el 59% de los niños y el 61% de las niñas salvadoreñas entrevistadas, mencionaron la criminalidad, las amenazas de pandillas y la violencia como la primera razón para su decisión de migrar. “Mientras los hombres temen más a los asaltos y a la muerte por no unirse a las pandillas o interactuar con los funcionarios corruptos del gobierno, las mujeres temen a la posibilidad de una violación o desaparición a manos de las pandillas.”<sup>32</sup> “En Cuscatlán y Usulután, más del 85% mencionó que huye por esta razón, y en los siguientes departamentos más del 50%” lo hace por la violencia: “La Libertad (53.8%), La Paz (64.7%), La Unión (67.6%), Morazán (52.6%), San Miguel (67.6%), San Salvador (65.9%), San Vicente (61.1%), Santa Ana (58.8%), y Sonsonate (67.7%).”<sup>33</sup> En este contexto, “los padres y tutores suelen expresar gran angustia acerca de sopesar los riesgos del viaje . . . a los EE.UU. frente a una infancia y adolescencia increíblemente peligrosa en El Salvador.”<sup>34</sup>

### *1. El creciente fenómeno de las pandillas y su impacto en NNA y jóvenes*

Los adolescentes varones tienen un alto riesgo de ser víctimas de homicidio debido a su participación—muchas veces, manipulada, forzada—en la delincuencia callejera, la pertenencia a bandas, la posesión de armas y otras actividades proclives a la violencia. O directamente como víctimas de la extensión de esos delitos en sus comunidades. Una cultura de impunidad en El Salvador lleva a mayores niveles de violencia. La falta de seguridad pone en peligro el desarrollo humano y está asociada a mayores niveles de pobreza, menores porcentajes de matriculación y permanencia en la enseñanza, así como puede obstaculizar el acceso a los servicios de salud, educación y apoyo social, lo que exacerba la vulnerabilidad de los NNA.

La violencia y el crimen se posicionan y confirman como factores de gran peso que atentan contra el desarrollo humano y la integridad de la infancia y de la juventud. Entre los años 2005 y 2013 fueron asesinados aproximadamente 6.300 NNA salvadoreños, mientras que 984 fueron asesinados sólo en el 2012. Las estadísticas de homicidios y desapariciones sufridas por NNA y

<sup>32</sup> 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](http://www.immigrationpolicy.org/sites/default/files/docs/no_childhood_here_why_central_american_children_are_fleeing_their_homes_final.pdf).

<sup>33</sup> 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](http://www.immigrationpolicy.org/sites/default/files/docs/no_childhood_here_why_central_american_children_are_fleeing_their_homes_final.pdf).

<sup>34</sup> 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](http://www.immigrationpolicy.org/sites/default/files/docs/no_childhood_here_why_central_american_children_are_fleeing_their_homes_final.pdf).

jóvenes durante el año 2013 se presentan en el cuadro siguiente, y el panorama antes descrito no ha cambiado para el año 2014. Las cifras de los dos primeros meses de 2014 arrojaban una cantidad de 326 homicidios y 322 desapariciones denunciadas.

**Niños, niñas y jóvenes víctimas de homicidios y desapariciones  
en el año 2013.**

<b>Edades</b>	<b>Homicidios</b>	<b>Desapariciones*</b>
De 0-12 años	14	45
De 13-17 años	251	447
De 18-30 años	1123	378
Total	1388	870

\* Denunciadas a la Policía Nacional Civil

Fuente. Policía Nacional Civil, Estadísticas, 2013.

Además de la violencia letal, los otros tipos de agresiones hacia la niñez y adolescencia se han recrudecido. UNICEF reporta que en 2012 y 2013 las Juntas Departamentales de Protección de la Niñez y Adolescencia, establecidas como parte integral de la Ley, Política y Sistema de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, atendieron 18.754 casos de NNA vulnerados en sus derechos. De éstos, 8.627 sufrieron violaciones al derecho a la integridad personal, lo que representó un aumento del 159% del 2012 al 2013. Igualmente, se registró un aumento del 78% en los casos de vulneración del derecho a la protección frente al maltrato, y un aumento del 38% en los casos de vulneración del derecho a la protección frente al abuso y explotación sexual.<sup>35</sup>

Las muertes violentas, los altos niveles de victimización en diferentes delitos, y la impunidad sistemática han generado afectaciones a la vida, la integridad y el patrimonio de las personas en todo el territorio nacional. El impacto de esta situación afecta sobre todo a los NNA y jóvenes. Distintas mediciones confirman lo antes expresado: el crimen y la violencia han sido señalados en los últimos años como los principales problemas del país, y estos problemas son asociados por el 67% de los salvadoreños con el accionar de las pandillas locales.<sup>36</sup> El fenómeno de pandillas pone en evidencia las importantes privaciones en las libertades humanas, empezando por la vida y la seguridad de las personas. La violencia generada por estos grupos no sólo ocasiona la muerte prematura de muchos adolescentes y jóvenes—ya sea como víctimas o victimarios—sino que también afecta en general la vida cotidiana de las comunidades y restringe, debido a las amenazas objetivas y al temor, la conducta de los individuos.

Sin embargo, la historia de privaciones de esas libertades antecede a la afiliación o a la existencia de una pandilla y constituye una expresión de diversas formas de violencia. Las pandillas se asientan en un contexto caracterizado por la convergencia de frágiles estructuras familiares,

<sup>35</sup> UNICEF. (2014). The State of the World's Children 2014 In Numbers, Every Child Counts, Revealing disparities, advancing children's rights. Disponible en [http://www.unicef.org/gambia/SOWC\\_report\\_2014.pdf](http://www.unicef.org/gambia/SOWC_report_2014.pdf).

<sup>36</sup> IUDOP. (2010) *Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país en 2010*. Boletín de prensa, año XXV. Disponible en [http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2010/boletin2\\_2010.pdf](http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2010/boletin2_2010.pdf).

escaso control parental, insuficiente presencia de instituciones de protección social, deficiencia en políticas públicas de garantía de derechos sociales, corrupción, obstáculos en el acceso a la justicia, débil interacción entre agentes socializadores primarios (como la familia y la escuela), grandes desventajas económicas y sociales, y la existencia de economías sumergidas o ilegales que surgen, en parte, como respuesta a una estructura socioeconómica incapaz de cubrir formalmente las necesidades básicas de la población. Éstos, entre otros factores y carencias, son los que llevan a que un joven decida participar en una pandilla o a generar el contexto en que se producen las prácticas de reclutamiento más o menos forzado.

Dicho de otro modo, la presencia de pandillas en los territorios amenaza tanto el presente como el futuro de miles de NNA en condiciones de precariedad, así también el presente y futuro de la sociedad, ya que mina la efectividad de instituciones cuyo rol central es desarrollar y potenciar las capacidades de las personas. En consecuencia, los esfuerzos por revertir la tendencia de crecimiento de incorporación a las pandillas deben ser multidimensionales e incluir, además del Estado, un espectro más amplio de actores sociales enfocando principalmente a los más afectados, como son las comunidades, las familias y las escuelas.

Los altos niveles de violencia y el elevado nivel de muertes entre los jóvenes revelan la gravedad del problema de pandillas. Antes de la tregua entre pandillas—iniciada en marzo de 2012<sup>37</sup>—El Salvador se ubicaba entre los países con mayor tasa de homicidios, con un valor promedio de 63 por cada 100.000 habitantes entre los años 2007 y 2011. Esta tasa alcanzó un valor de 70 por cada 100.000 habitantes en el 2011; así, el país se ubicó como el segundo más violento del mundo. La tendencia entre 1999 y 2011 fue hacia el alza con algunas excepciones. A partir de la tregua se produjo un cambio importante: la tasa de homicidios pasó de 70 a 41 por cada 100.000 habitantes entre 2011 y 2012.<sup>38</sup> Sin embargo, desde que terminó la tregua en 2014, la tasa de asesinatos diarios ha recuperado los niveles previos a la tregua.<sup>39</sup>

La tasa de homicidios en El Salvador muestra un patrón diferenciado por edad y sexo. En los últimos 10 años, las tasas de homicidios de jóvenes entre 18 y 30 años duplican el valor de la tasa nacional, y la tasa de homicidios de hombres ha sido casi 9 veces más alta que la de mujeres. Esto prueba que la violencia victimiza principalmente a los hombres adolescentes y jóvenes cuyo perfil es afín al de los involucrados en las pandillas. Son las personas jóvenes las principales víctimas

---

<sup>37</sup> Although there was a decline in the number of homicides, many question whether the truce made El Salvador safer; benefits afforded to gang leaders by the government may have actually increased power of the gangs and rates of other forms of violence. *Véase por ejemplo*, Rodríguez Meléndez, R. (2014, 26 de noviembre). Declaration of Dr. Roberto Rodríguez Meléndez, Legal Expert on the Situation of Violence Against Children in El Salvador. Disponible en [http://cgrs.uchastings.edu/sites/default/files/Roberto\\_Rodriguez\\_Melendez\\_Affidavit.pdf](http://cgrs.uchastings.edu/sites/default/files/Roberto_Rodriguez_Melendez_Affidavit.pdf); Stinchcomb, D. & Hershberg, E. (2014, November). Unaccompanied Migrant Children from Central America: Context, Causes, and Responses. Center for Latin American & Latino Studies Working Paper Series, 7. Disponible en [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2524001](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2524001).

<sup>38</sup> Procuraduría la Defensa de los Derechos Humanos (“PDDH”). (2013, marzo). Informe especial sobre el impacto de la violencia en los derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador. Disponible en [http://www.redlamyc.info/images/stories/INFORME\\_ESPECIAL-2.pdf](http://www.redlamyc.info/images/stories/INFORME_ESPECIAL-2.pdf).

<sup>39</sup> 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](http://www.immigrationpolicy.org/sites/default/files/docs/no_childhood_here_why_central_american_children_are_fleeing_their_homes_final.pdf).



de los homicidios y los principales perpetradores. Según informes del PNUD, la franja de jóvenes entre 15 y 19 años es la más afectada por la violencia.<sup>40</sup>

Las estimaciones sobre la cantidad de miembros de pandillas varían según la fuente y los años. Las más bajas calculan aproximadamente 10.500 pandilleros, mientras que las más altas estiman unos 80.000 miembros.<sup>41</sup> El perfil de los miembros de pandillas ha variado poco desde la década de 1990: en su mayoría siguen siendo hombres jóvenes, aunque la edad promedio ha disminuido. En 1996 se estimaba el ingreso a la pandilla entre los 17 y 24 años de edad, mientras que para 2006 se había reducido a los 15 años aproximadamente. Este dato tiene especial importancia para la niñez afectada por presiones o coacción por parte de las pandillas para ingresar en ellas. Asimismo, la presencia territorial de las pandillas ha crecido cuantitativa y cualitativamente con los años. Se habla por lo tanto de “dominio territorial”, en tanto categoría que excede lo geográfico y abarca la complicidad social, la sustitución del Estado, el poder intimidatorio, la interconexión global y el refuerzo a la cultura delictiva. Estos aspectos consolidan el control de los territorios por parte de grupos delictivos, en detrimento de las libertades de la población no vinculada a éstos.

Tal como lo subraya el PNUD, ni siquiera la escuela se halla exenta de amenazas. De hecho, su efectividad como ámbito crucial para el desarrollo de las capacidades de NNA está siendo mermada por las pandillas. La presencia de miembros de pandillas en el aula ha deteriorado la figura de autoridad del docente, así también que el control territorial que ejercen en los entornos de las zonas escolares es motivo importante de deserción escolar. Asimismo indican que las estructuras de mérito se corrompen en escuelas que son tomadas por las pandillas, y que la escuela pública ya no es percibida como un espacio de protección, sino como uno de riesgo.<sup>42</sup>

En el mismo informe, citando un diagnóstico reciente<sup>43</sup> se identifican para el Salvador los siguientes municipios como principales zonas de riesgo y expulsión de víctimas de crimen organizado: La Libertad, Ciudad Arce, Sacacoyo, Colón, Soyapango, Mejicanos, Panchimalco, Ayutuxtepeque, Ilopango, Jiquilisco, Santa María, Santiago de María, San Miguel, El Tránsito, Ciudad Barrios, Carolina, La Unión, Conchagua, Santa Rosa, San Alejo e Intipucá. Información proveniente de otras fuentes refiere, incluso, casos de migración masiva de niñas menores de 12 años en zonas puntuales de Colón, porque los pandilleros se “adueñan” de ellas a partir de esa edad.<sup>44</sup>

<sup>40</sup> PNUD. (2013). Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2013. Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013, Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible, Diagnóstico y propuesta. Disponible en [http://www.sv.undp.org/content/dam/el\\_salvador/docs/povred/UNDP\\_SV\\_IDHES-2013.pdf](http://www.sv.undp.org/content/dam/el_salvador/docs/povred/UNDP_SV_IDHES-2013.pdf).

<sup>41</sup> Procuraduría la Defensa de los Derechos Humanos (“PDDH”). (2013, marzo). Informe especial sobre el impacto de la violencia en los derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador. Disponible en [http://www.redlamyc.info/images/stories/INFORME\\_ESPECIAL-2.pdf](http://www.redlamyc.info/images/stories/INFORME_ESPECIAL-2.pdf).

<sup>42</sup> PNUD. (2013). Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2013. Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013, Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible, Diagnóstico y propuesta, p. 14. Disponible en [http://www.sv.undp.org/content/dam/el\\_salvador/docs/povred/UNDP\\_SV\\_IDHES-2013.pdf](http://www.sv.undp.org/content/dam/el_salvador/docs/povred/UNDP_SV_IDHES-2013.pdf).

<sup>43</sup> Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes. (“CIDEHUM”). (2012, mayo). Desplazamiento Forzado y Necesidades de Protección, generados por nuevas formas de Violencia y Criminalidad en Centroamérica. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8932.pdf?view=1>.

<sup>44</sup> PNUD. (2013). Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2013. Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013, Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible, Diagnóstico y propuesta, p. 212. Disponible en [http://www.sv.undp.org/content/dam/el\\_salvador/docs/povred/UNDP\\_SV\\_IDHES-2013.pdf](http://www.sv.undp.org/content/dam/el_salvador/docs/povred/UNDP_SV_IDHES-2013.pdf).

La situación de violencia directa, producto del acoso del que son víctimas por parte de grupos pandilleros, aparece como factor detonante para la huida de niños y adolescentes de El Salvador; es decir, frente a su aparición la decisión de migrar es urgente, tanto para el NNA como para sus familiares. La situación de acoso y amenaza que experimentan los NNA se produce en espacios de interrelación inmediata, el centro escolar y la comunidad.<sup>45</sup> Una amenaza o altercado con jóvenes pandilleros hace que el inicio del viaje se acelere y hasta se realice de manera repentina. Además, la violencia indirecta, la percepción de inseguridad y la sensación de riesgo constante en el que crece la niñez salvadoreña se constituyen en sí mismos en un factor expulsor poderoso para la migración. Como ya se ha señalado en otros estudios, la violencia generalizada que afronta el país lleva a los NNA a minimizar la exposición a los riesgos que, se les anuncia, enfrentarán en el camino.<sup>46</sup>

## 2. *Violencia de género*

Existe en El Salvador un cuerpo legal orientado a garantizar el derecho a una vida libre de violencia para las mujeres. Entre esas leyes nacionales destacan: La Ley Contra la Violencia Intrafamiliar, el Código Penal, el Código Procesal Penal, la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia; Ley del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres.

Según datos reportados por el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU),<sup>47</sup> en el año 2010 cerca de la mitad (44,6%) de la violencia contra las mujeres en las relaciones familiares se concentró en los grupos de edad comprendidos entre los 26 y los 37 años. Al analizar el tipo de violencia en 2010, predominan los casos de violencia psicológica (38,2%), física (22%) y patrimonial. Esa tendencia es similar en el año 2009 y en 2012.

Los homicidios contra las mujeres han tenido un alarmante aumento en la última década. En 2000 se reportaron 193 homicidios de mujeres, cifra que ascendió a 580 para el año 2010.<sup>48</sup> En 2000, los feminicidios/femicidios representaban un 5,4% del total de homicidios en El Salvador y una década después, en el año 2010, ese porcentaje había ascendido a 14,5%. Small Arms Survey señala a El Salvador como el país que presenta más feminicidios/femicidios, con una tasa

---

<sup>45</sup> Procuraduría la Defensa de los Derechos Humanos (“PDDH”). (2013, marzo). Informe especial sobre el impacto de la violencia en los derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador. Disponible en [http://www.redlamyc.info/images/stories/INFORME\\_ESPECIAL-2.pdf](http://www.redlamyc.info/images/stories/INFORME_ESPECIAL-2.pdf).

<sup>46</sup> Gaborit, M., Zetino Duarte, M., Brioso, L., & Portillo, N. (2012). La esperanza viaja sin visa: Jóvenes y migración indocumentada de El Salvador. Disponible en [http://www.unfpa.org/sv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=545:la-esperanza-viaja-sin-visa&catid=37:nacionales](http://www.unfpa.org/sv/index.php?option=com_content&view=article&id=545:la-esperanza-viaja-sin-visa&catid=37:nacionales).

<sup>47</sup> Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (“ISDEMU”). (2011). Segundo informe nacional sobre la situación de violencia contra las mujeres. Disponible en [http://www.isdemu.gob.sv/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=137%3Ainformes-nacionales-de-violencia-contra-las-mujeres&Itemid=0&lang=es](http://www.isdemu.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=137%3Ainformes-nacionales-de-violencia-contra-las-mujeres&Itemid=0&lang=es).

<sup>48</sup> ISDEMU. (2011). Segundo informe nacional sobre la situación de violencia contra las mujeres. Disponible en [http://www.isdemu.gob.sv/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=137%3Ainformes-nacionales-de-violencia-contra-las-mujeres&Itemid=0&lang=es](http://www.isdemu.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=137%3Ainformes-nacionales-de-violencia-contra-las-mujeres&Itemid=0&lang=es).

promedio de 12 por 100.000 mujeres.<sup>49</sup> Es alarmante que 1 de cada 4 mujeres asesinadas en el país tengan una edad comprendida entre 0 a 19 años; es decir, son niñas y adolescentes. Este grupo etáreo representó el 27,9% de todos los homicidios cometidos en el 2009, y el 26,6% de los del 2010.<sup>50</sup>

El ISDEMU destaca que entre enero a diciembre de 2011 fueron denunciados un total de 1.552 delitos contra la libertad sexual de mujeres, consistentes en: violaciones, otras agresiones sexuales, estupro y acoso sexual.<sup>51</sup> Del total de esas denuncias, el 42.46% fueron por violación; el 23.39% por otras agresiones sexuales; el 22.81% por acoso sexual y el 11.34% por estupro. Por otro lado, según los datos de la PNC sobre violaciones ocurridas en el año 2011 contra mujeres, el mayor porcentaje fue dirigido contra adolescentes de 12 a 18 años, en un 40.32%, seguido del 27.64% de jóvenes entre 18 a 25 años de edad, posteriormente el 14.26% de mujeres de 25 a 35 años y el 12.68% de mujeres de 35 a 60 años. Aunque los números y porcentajes varían para el año 2012 y 2013, se mantiene el mismo patrón: la mayoría de delitos sexuales registrados han sido cometidos en contra de mujeres pertenecientes al grupo etario de 12 a 18 años, seguida por jóvenes entre 18 a 25 años. Esto ha sido así por lo menos por más de una década.<sup>52</sup>

### *Discriminación y feminicidio/femicidio*

#### Declaración de Aracely Bautista Bayona

Abogada salvadoreña, asesora legislativa, especialista en derechos humanos y victimología. Mediadora y notaria especializada en los derechos de las mujeres, leyes de familia, niñez y juventud.

Abril de 2013

Normas patriarcales definen la estructura fundamental sociopolítica de El Salvador y perjudican a las mujeres en cada aspecto de la sociedad Salvadoreña[.] [Una de] las características más arraigadas es el *machismo*, ... . La sociedad acepta y tolera a los hombres quienes castigan violentamente a las mujeres por violar esos papeles de género o por desobedecer a los parientes masculinos. ... [Esas sanciones graves] incluyen el abuso emocional, privación de autonomía [financiera, así como] la violencia física y sexual. ...

<sup>49</sup> Small Arms Survey (2012, febrero). Femicide: A Global Problem. *Research Notes*, 14. Disponible en [http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/H-Research\\_Notes/SAS-Research-Note-14.pdf](http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/H-Research_Notes/SAS-Research-Note-14.pdf).

<sup>50</sup> ISDEMU. (2011). Segundo informe nacional sobre la situación de violencia contra las mujeres. Disponible en [http://www.isdemu.gob.sv/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=137%3Ainformes-nacionales-de-violencia-contra-las-mujeres&Itemid=0&lang=es](http://www.isdemu.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=137%3Ainformes-nacionales-de-violencia-contra-las-mujeres&Itemid=0&lang=es).

<sup>51</sup> ISDEMU. (2012). Informe Nacional, 2012. Estado y situación de la violencia contra las mujeres. Retrieved from [http://www.isdemu.gob.sv/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=137%3Ainformes-nacionales-de-violencia-contra-las-mujeres&Itemid=0&lang=es](http://www.isdemu.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=137%3Ainformes-nacionales-de-violencia-contra-las-mujeres&Itemid=0&lang=es).

<sup>52</sup> Gaborit, M., Rodríguez Burgos, M., Santori, A., y Paz Narváez, C. (2003). Más allá de la invisibilidad. Disparidad de género en El Salvador.

La persistencia de feminicidios esta intrínsecamente vinculado a las normas sociales que condonan o permiten la violencia contra mujeres y la impunidad que resulta cuando no se hace cumplir las leyes existentes o los criterios y perfiles de los funcionarios judiciales se parcializan. En mi opinión profesional, aproximadamente el 40% de víctimas de femicidio también eran víctimas de violencia intrafamiliar a quienes el sistema faltó de proteger. ... La policía y los medios de comunicación se refieren a los femicidios regularmente como ‘crímenes de pasión,’ ‘crímenes de celos’, y ‘crímenes relacionados a pandillas’ – [sin] reconocer que estas matanzas son motivadas por un odio visceral hacia las mujeres, y justificadas por normas sociales que aceptan el uso de violencia contra mujeres. . . .

El Salvador es una fuente y punto transitorio en la trata sexual internacional de niñas y mujeres. Los traficantes apuntan a las mujeres - especialmente niñas y mujeres jóvenes quienes son vulnerables a secuestro y desaparición - simplemente porque son mujeres. Redes criminales organizados participando en trata de personas y tráfico de drogas controlan regiones territoriales extensas en El Salvador. En estas áreas, traficantes pueden secuestrar, esconder y transportar fácilmente a las mujeres sin interferencia ... policial. . . .

La Ley Contra Violencia Intrafamiliar (LVI), que ha sido la ley principal dirigiéndose a violencia doméstica contra mujeres desde su promulgación en 1996, ha sido mayormente un fracaso. ... [Si bien] la LVI creo procesos especiales administrativos y judiciales civiles para prevenir violencia doméstica y ayudar a las mujeres a buscar protección de parejas abusivos. ... Sin embargo, oficiales judiciales [valoran] la unidad familiar sobre las necesidades de las víctimas ... , y jueces ejercen presión en las víctimas para que se reconcilien con sus parejas antes de juzgar sus reclamos [de protección]. . . . A los jueces generalmente les faltan entrenamiento sensible a género, ... <sup>53</sup>

Dentro de este contexto de violencia de género, junto a las deficiencias en materia de políticas sanitarias—en particular, salud sexual y reproductiva—se verifica en el país una alta tasa de embarazos en niñas y en adolescentes y como consecuencia de ello, un gran número también de madres solteras. Actualmente, la violencia de las pandillas es una de las causas de la muerte de adolescentes embarazadas.

Otra consecuencia del embarazo adolescente es el suicidio: en 2013 hubo 12 muertes maternas en menores de edad; seis de ellas se quitaron la vida. Entre enero y el 30 de abril de 2014, el MINSAL reportó 3 muertes maternas de adolescentes auto-infligidas. El suicidio como causa de muerte materna en adolescentes entre los 15 y 19 años pasó de representar el 14 por ciento en 2006 al 50 por ciento en 2013.

---

<sup>53</sup> Bautista Bayona, A. (2013, 12 de abril). Declaration of Legal Expert on the Situation of Violence Against Women In El Salvador, Aracely Bautista Bayona. Disponible en [http://cgrs.uchastings.edu/sites/default/files/Aracely\\_Bautista\\_Bayona\\_Affidavit.pdf](http://cgrs.uchastings.edu/sites/default/files/Aracely_Bautista_Bayona_Affidavit.pdf).

### 3. Violencia contra la niñez y la adolescencia

Además de la violencia producto de las maras y del crimen organizado, y otras formas de violencia comunitaria, también influye sustancialmente en la decisión de migrar la violencia en las propias casas, en particular contra las niñas y las adolescentes, y la ocurrencia habitual de casos de abuso sexual, violación e incesto.<sup>54</sup>

Según María Teresa Delgado de Mejía, oficial de protección de la Oficina de UNICEF en El Salvador, la violencia en el país es una epidemia y uno de los aspectos claves es la violencia en el hogar: 7 de cada 10 niños y niñas sufren la violencia física por parte de sus padres. El castigo severo físico, incluso con el uso de objetos contundentes, es común y aceptado. Asimismo, el número de niños y niñas abusados sexualmente es muy alto, según Marlon Montoya, Asesor Nacional de Protección de World Vision en el Salvador. En tanto, la violencia sexual contra niñas (y niños) ocurre mayormente en la propia casa, a manos del padre o del padrastro contra las adolescentes del grupo familiar.<sup>55</sup> Por supuesto, también existe un alto nivel de violencia psicológica tanto en el hogar como en la escuela.<sup>56</sup>

Según Ana Georgina Ramos de Villalta, Procuradora Adjunta de los Derechos de la Niñez y la Juventud, la sociedad en general y la familia perciben a los NNA como objetos; de allí que el castigo físico como medida disciplinaria sea ampliamente aceptado. Así lo demuestra lo sucedido con la redacción de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA) que, si bien en el Art 38 acepta la posibilidad de “castigo físico moderado”, en su redacción original prohibía en forma absoluta todo tipo de castigo físico. Sin embargo, ese artículo de prohibición se reemplazó por el actual que habilita a ese castigo sin explicar ni dar pautas a que se refiere con “moderado”.

<sup>54</sup> Véase Camargo M., Abdel con Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (“ACNUR”). (2014, agosto). Arrancados de Raíz. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9828>; Stinchcomb, D. & Hershberg, E. (2014, November). Unaccompanied Migrant Children from Central America: Context, Causes, and Respones. *Center for Latin American & Latino Studies Working Paper Series*, 7. Disponible en [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2524001](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2524001); Rodríguez Meléndez, R. (2014, 26 de noviembre). Declaration of Dr. Roberto Rodríguez Meléndez, Legal Expert on the Situation of Violence Against Children in El Salvador. Disponible en [http://cgrs.uchastings.edu/sites/default/files/Roberto\\_Rodriguez\\_Melendez\\_Affidavit.pdf](http://cgrs.uchastings.edu/sites/default/files/Roberto_Rodriguez_Melendez_Affidavit.pdf) (report addressing factors that motivate migration including household violence, including sexual violence, abandonment).

<sup>55</sup> Véase Rodríguez Meléndez, R. (2014, 26 de noviembre). Declaration of Dr. Roberto Rodríguez Meléndez, Legal Expert on the Situation of Violence Against Children in El Salvador. Disponible en [http://cgrs.uchastings.edu/sites/default/files/Roberto\\_Rodriguez\\_Melendez\\_Affidavit.pdf](http://cgrs.uchastings.edu/sites/default/files/Roberto_Rodriguez_Melendez_Affidavit.pdf).

<sup>56</sup> Entrevistas a Nori Flores y Viviana Bonilla, Oficina de la Fiscalía General de la República (Unidad de Menores y Mujeres).

*Impacto de la violencia en la niñez y la adolescencia*

Declaración de Roberto Rodríguez Meléndez

Co-Director, Unidad de Investigación y Docencia del Departamento de Ciencias Jurídicas Universidad Centroamericana José Simeón Cañas

Noviembre de 2014

El Salvador está entre los lugares más peligrosos del mundo en donde pueda vivir una niña, niño, o adolescente. El Salvador es conocido internacionalmente por su alta tasa de violencia, y recientemente por tener la tasa de homicidio de niños más alta del mundo. Esta violencia impacta desproporcionadamente a la adolescencia y la niñez de El Salvador. De acuerdo a un reciente Informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, los adolescentes representan la gran mayoría (92%) de víctimas de homicidio en el país, y las adolescentes y las niñas enfrentan el doble de posibilidades de ser violadas sexualmente en comparación a las mujeres adultas.

...

Las normas patriarcales dominantes en El Salvador son otro factor perjudicial para los [niños], y más aún para las mujeres adolescentes y las niñas. Ya que las mujeres se consideran subordinadas a los hombres, y las niñas y niños subordinados a los adultos, las niñas son particularmente vulnerables al abuso, el cual a menudo es de naturaleza sexual. En un país con una alta tasa de abuso sexual en contra de las mujeres en general, las niñas y las mujeres adolescentes enfrentan una tasa de abuso sexual doblemente más alta que el de las mujeres adultas.”

...

En El Salvador, las violaciones sexuales generalmente ocurren en el mismo hogar. Y, la gran mayoría de los agresores sexuales (90%, de acuerdo al Informe del PDDH) son familiares masculinos cercanos a la niña o niño – tíos, padrinos, padrastros, padres, y abuelos. Ya que estas violaciones ocurren en casa y son perpetradas por miembros de la misma familia, el abuso sexual de las niñas y niños generalmente no es reportado para así proteger a los familiares implicados de cualquier posibilidad – por remota que sea – de enfrentar un juicio penal. A menudo, solamente se visibiliza este abuso cuando la niña o adolescente resulta en estado de gravidez. La joven embarazada, podría enfrentar consecuencias penales serias por provocar la terminación del embarazo, ya que el aborto es penalizado en El Salvador.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Rodríguez Meléndez, R. (2014, 26 de noviembre). Declaration of Dr. Roberto Rodríguez Meléndez, Legal Expert on the Situation of Violence Against Children in El Salvador. Disponible en [http://cgrs.uchastings.edu/sites/default/files/Roberto\\_Rodriguez\\_Melendez\\_Affidavit.pdf](http://cgrs.uchastings.edu/sites/default/files/Roberto_Rodriguez_Melendez_Affidavit.pdf).

### C. En busca de la reunificación familiar

La decisión de migrar de los NNA salvadoreños se produce, en muchas ocasiones, en el marco de un contexto familiar y comunitario migrante.<sup>58</sup> Esta determinación se produce como parte de una dinámica relacional en la que se ven envueltos diferentes actores: la familia en los Estados Unidos, la familia en El Salvador, y otras personas significativas para los NNA como amigos y miembros de la comunidad.<sup>59</sup> La decisión de migrar pocas veces se trata de algo exclusivamente personal por parte de los NNA, y los motivos subyacentes son complejos y compuestos. En efecto, en muchos casos, a la situación de pobreza y privación de derechos sociales básicos, así como las variadas y crecientes formas de violencia, se debe agregar la cuestión de la reunificación familiar. Es decir, la migración de NNA que, además de otros factores, se produce por la necesidad de reunificarse con sus padres—o uno de ellos—quienes ya han migrado con anterioridad.

La niñez salvadoreña se ve envuelta en una dinámica relacional que se mueve en dos latitudes: El Salvador (en el caso de los niños repatriados de Estados Unidos y México) y Estados Unidos. Esta sección se ocupa del movimiento de niños y adolescentes salvadoreños hacia Estados Unidos. Pese a que en algunos casos se detectan algunas divergencias en las características y el momento de la toma de decisión, la migración de los NNA se configura en un proyecto concreto de vida de las familias, que supedita cualquier otro proyecto vital personal o colectivo que los NNA puedan construir en el país. Para las familias, la migración resulta parte de un éxodo que no concluye hasta que la mayoría o todos los miembros del grupo la hayan vivido. Prueba de ello es la percepción generalizada que tiene la niñez de que, con el tiempo, habrá más miembros de su comunidad viviendo en los Estados Unidos que en el cantón de donde son originarios. La migración no aparece en su imaginario únicamente como un proyecto individual o de familia nuclear sino que posee una lógica clara: “las familias se van llevando a las familias”. En este contexto, la socialización que reciben los NNA favorece en ellos y ellas la construcción de un imaginario y una identidad migrante.<sup>60</sup>

Los y las NNA se descubren a sí mismos como parte de este proyecto migrante y lo asumen como su proyecto de vida principal o, por lo menos, como el más cercano, y esta identificación impacta en la construcción de su subjetividad. Un poco más del 70% de los NNA detenidos y retornados desde México tienen en los Estados Unidos uno o más miembros de su familia nuclear. Así, la reunificación familiar aparece como uno de los motivos para tomar la decisión de migrar y enfrenta a los NNA ante una situación que es vivida como dolorosa e incierta. El recuerdo del padre o la madre, y los vínculos a distancia, impregnan el imaginario de la reunificación familiar, pero éste, en algunos casos, tiene un carácter de fantasía y, en otros, está poblado de imprecisiones vitales y sentimientos encontrados. Una joven de 15 años entrevistada en la Estación Migratoria Siglo XXI (Tapachula, México) indicaba que a los 8 años de edad su madre la había dejado y el

<sup>58</sup> Gaborit, M., Zetino Duarte, M., Brioso, L., & Portillo, N. (2012). La esperanza viaja sin visa: Jóvenes y migración indocumentada de El Salvador. Disponible en [http://www.unfpa.org.sv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=545:la-esperanza-viaja-sin-visa&catid=37:nacionales](http://www.unfpa.org.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=545:la-esperanza-viaja-sin-visa&catid=37:nacionales).

<sup>59</sup> Ansion, J., Mujica, L., Piras, G. y Villacorta, A.M. (2013). *Redes y maletas. Capital social en familias de migrantes*. Lima: FIUC-PUCP.

<sup>60</sup> Ansion, J., Mujica, L., Piras, G. y Villacorta, A.M. (2013). *Redes y maletas. Capital social en familias de migrantes*. Lima: FIUC-PUCP. Martín-Baró, 1983.

padre se había marchado cuando ella tenía 7. Manifestaba que ya no se acordaba cómo era vivir con ellos y que eso sería nuevo para ella, su madre y su padre.

Se debe señalar un aspecto especialmente preocupante respecto de la niñez salvadoreña migrante: su ruta se recorre, con mayor frecuencia que antes, acompañada por un coyote o dentro de un sistema de guías desconocido por los padres de los NNA, que no saben quiénes son ni cómo operan. Es justamente este último elemento—el uso del coyotaje—lo que caracteriza a un creciente porcentaje de la migración de la niñez salvadoreña e incrementa su nivel de vulnerabilidad, pues el coyote puede ser, en realidad, parte del sistema complejo de crimen organizado que se dedica al tráfico de personas, la trata u otros delitos.<sup>61</sup>

La representación social sobre el coyote o “pollero” se ha modificado en los últimos años, transitando desde un imaginario del “coyote comunitario” o “coyote familiar” al de un sistema de “coyotaje” en donde aparecen diferentes actores y roles. El “coyote familiar” es aquel que se ha llevado a varios miembros de la familia o comunidad, por sus éxitos en los traslados anteriores es confiable y seguro, y acompaña al migrante a lo largo del camino. No obstante, en la actualidad ya no se reconoce al coyote sino que se habla de un “sistema de coyotaje”, cuyas características son justamente las que exponen a la niñez salvadoreña a una mayor vulnerabilidad. El NNA es entregado, en muchos casos, a un sistema de tráfico de personas en el que pasa de guía en guía, de mano en mano, y es percibido como una “mercancía”, lo que favorece un proceso de deshumanización que exacerba su desprotección. En este sistema, el tráfico de personas se mezcla con las otras actividades del crimen organizado: trata de personas, secuestros, trasiego de drogas y otras más escabrosas como el tráfico de órganos.

El costo por el servicio de coyotaje en El Salvador es alto. Los NNA entrevistados reportan que sus familiares han pagado entre 7.000 y 11.000 dólares para que lleguen a Estados Unidos. El costo del viaje depende de las condiciones en que este se produzca: aquellos viajes en los que se ofrece que el NNA no camine o lo haga poco, duerma en hotel y no en el descampado, y viaje de carro en carro, tendrán un mayor costo. Este tipo de viaje es denominado como “viaje especial”. Lo “especial” del viaje difícilmente se materializa, como lo manifiestan algunos NNA retornados, y queda en la imaginación de los padres y/o familiares salvadoreños, los cuales desean que sea así y no tienen una garantía de que efectivamente lo sea. El riesgo que el sistema de coyotaje representa para los y las NNA no es totalmente ajeno para los familiares en los Estados Unidos ni en El Salvador.

Frente a este escenario en donde quien ha sido contratado para proteger la integridad física de los NNA es quien se convierte en un potencial agresor, los familiares deciden enviar al niño o niña en compañía de otro familiar, con el objetivo de garantizar su seguridad tanto física como emocional durante el camino. No obstante esto es una ilusión, porque algunos de esos familiares acompañantes son otros NNA. Si bien uno de cada dos NNA retornados consultados en el estudio viajaba con algún familiar, en la mitad de estos casos el familiar era otro NNA, por lo que no pueden considerarse como NNA acompañados.<sup>62</sup>

<sup>61</sup> Gaborit, M., Zetino Duarte, M., Brioso, L., & Portillo, N. (2012). La esperanza viaja sin visa: Jóvenes y migración indocumentada de El Salvador. Disponible en [http://www.unfpa.org/sv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=545:la-esperanza-viaja-sin-visa&catid=37:nacionales](http://www.unfpa.org/sv/index.php?option=com_content&view=article&id=545:la-esperanza-viaja-sin-visa&catid=37:nacionales).

<sup>62</sup> See definition of unaccompanied child, note 2, supra.



En ocasiones, los y las NNA salvadoreños que migran insertos en este sistema de coyotaje también se ven amenazados por otras organizaciones de trata y tráfico de personas que durante el camino los identifican y los capturan (“secuestran”) para luego pedir fuertes cantidades de dinero a su familia en El Salvador o en los Estados Unidos con la promesa de que serán puestos en libertad. Nuevamente, la niñez en tránsito se ve cosificada y percibida como mercancía por estos grupos. Si bien no existen datos exactos de cuántos NNA viajan con y sin coyote, son las niñas quienes con mayor probabilidad serán enviadas por sus familiares utilizando este sistema, lo que incrementa su vulnerabilidad en relación con los niños, pues para el caso de las niñas existe claridad que el mayor riesgo se vincula con el acoso y el abuso sexual.

El viaje que se inicia dentro de este sistema de coyotaje también adquiere un carácter de irreversible. Cuando se hace el contrato con el coyote, se pacta un número de intentos, que son generalmente tres. Es decir, si el niño o la niña es detenido por la migración durante su tránsito hacia los Estados Unidos, el coyote se compromete a intentar llevárselo nuevamente al menos dos veces más. Ellos y ellas se descubren atrapados dentro de un acto contractual en el que en la gran mayoría de los casos, no participaron de su formulación.

Esta modalidad migratoria acrecienta los niveles de vulnerabilidad a la violencia y otros delitos que los NNA ya tenían antes de migrar. La irregularidad de la migración, en buena medida asociada a los crecientes mecanismos de control migratorio de México y Estados Unidos, así como la falta de avenidas para la migración regular a los Estados Unidos por razones de reunificación familiar. Por consiguiente, la irregularidad es un factor clave para comprender el incremento de los riesgos y la violencia contra estos NNA migrantes.

#### **IV. Marco legal e institucional en materia de niñez y migración**

El objetivo de esta sección es describir y analizar el marco normativo, institucional y político aplicable al tema de la protección de infancia en El Salvador y también determinar en qué medida la legislación, las políticas y la institucionalidad de infancia y adolescencia resultan eficientes para la protección de los NNA en general, pero también para aquéllos que migran con sus familias o solos y solas, y a los que se quedan en el país de origen mientras que sus padres han migrado.

##### *A. La legislación*

El Salvador ha ratificado los principales tratados del sistema de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano, incluyendo la Convención para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. Queda pendiente la ratificación de algunos tratados y protocolos de importancia para la protección de NNA y de las personas migrantes, como los Convenios N° 97 (Convenio sobre los Trabajadores Migrantes) y N° 143 (Convenio sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. Se debe señalar como una especial preocupación la falta de ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra

la Mujer (CEDAW), y el Tercer Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Ambos instrumentos habilitan un Procedimiento presentar casos individuales ante los Comités que supervisan el cumplimiento de ambas convenciones.

En el ámbito doméstico, el marco jurídico salvadoreño cuenta con distintos instrumentos de protección de los derechos de los NNA. Empezando por la Constitución de la República de 1983, en su título II, donde se establecen los derechos y las garantías fundamentales de las personas como el derecho a la vida y a la libertad; es decir, garantías sociales y civiles (Arts. 2 a 70). En el mismo documento se destacan los artículos 34 y 35 en los que se alude al derecho de protección especial, al derecho del menor a vivir en condiciones que permitan alcanzar un desarrollo integral, y a gozar de la protección del Estado.

Existe un nutrido cuerpo de leyes nacionales que, de distintas maneras y con referencia a distintos ámbitos de competencia, igualmente se avocan a la protección de la niñez salvadoreña, a saber: Ley General de Educación (1996); Ley contra la Violencia Intrafamiliar (1996); Código Penal (2007); Ley Penal Juvenil (1994); Ley de Acceso a la Información Pública (2010); Ley de Medicamentos (2012); Ley de Vacunas (2012); Ley General de la Juventud (2012); Ley Especial Integral para una vida libre de violencia (2010); Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la discriminación contra las mujeres (2011); Leyes orgánicas de la PGR, FGR, PNC; Ley de la PDDH; Ley Orgánica Judicial; y Ley Protección, Promoción y Apoyo a la Lactancia Materna (2013). También, debe ser incluido en este listado la LEPINA, así como los reglamentos del sistema de protección: el del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CONNA), y el de las Juntas de Protección de la Niñez y Adolescencia y de la Red de Atención Compartida (RAC), elaborados en el 2012.

La LEPINA se constituye como el marco legislativo fundamental para la protección y promoción de los derechos de NNA, porque adecua la normativa de El Salvador a las obligaciones adoptadas al ratificar la Convención de los Derechos del Niño. Se debe destacar que de acuerdo con la LEPINA todos los NNA nacionales o extranjeros que se encuentren en el territorio salvadoreño son sujetos plenos de derechos (Arts. 5 y 6). La ley explicita en forma extensa los derechos de la infancia y la adolescencia clasificados del siguiente modo: en el Título I, los derechos de supervivencia y crecimiento integral que incluye a la vida y a la salud, seguridad social y medio ambiente; en el Título II, los derechos de protección que incluyen la integridad personal y libertad y la protección de la persona adolescente trabajadora; en el Título III, el derecho al desarrollo, que incluye los derechos a la personalidad y la educación y cultura; y en el Título IV, el derecho de participación.

En cuanto a la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, la LEPINA establece que deberá atender a los siguientes principios (Art. 112):

- Interés superior de NNA
- Prioridad absoluta
- Integralidad en la protección de derechos
- Participación social que incluya a la niñez y la adolescencia
- Igualdad y no discriminación
- Equidad entre los géneros

En materia de legislación migratoria vigente, es preciso subrayar que se encuentra profundamente desfasado, ya que la Ley de Migración (Decreto Legislativo Nro. 2272) fue aprobada en 1958. Sin dudas, su texto tiene poca relación con la realidad y los desafíos de la migración que ingresa, transita o sale del país. Tampoco incluye, claro está, un catálogo de derechos humanos que deberían asegurarse sobre la base de otras normas nacionales e internacionales que rigen en El Salvador, incluyendo la Convención sobre Derechos del Niño.

En atención a ello, se han desarrollado iniciativas para la reforma de la normativa pero hasta ahora sin éxito. Al respecto, es importante señalar que el Comité de la ONU sobre derechos de migrantes y sus familias, recomendó al Estado, en 2014, que adopte las medidas necesarias para que las disposiciones del anteproyecto de ley de migración y extranjería estén de conformidad con la Convención, y lo urge a presentar dicho anteproyecto cuanto antes a la Asamblea Legislativa como iniciativa de ley para su aprobación.<sup>63</sup>

### *B. Las instituciones a cargo de la protección de NNA*

De la LEPINA se deriva la creación del Sistema Nacional de Protección de la Niñez y la Adolescencia que, siguiendo el artículo 105 de la Ley, se encuentra integrado por las instituciones siguientes: el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA); los Comités Locales de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia; las Juntas de Protección de la Niñez y de la Adolescencia; las Asociaciones de Promoción y Asistencia; el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA); el Órgano Judicial; la Procuraduría General de la República; la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos; y los miembros de la Red de Atención Compartida (RAC).

Otras instancias que forman parte del Sistema de Protección son los Juzgados Especializados de Niñez y Adolescencia, las Juntas de Protección de la Niñez y Adolescencia, y los Comités Locales de Derechos de la Niñez y Adolescencia. También los Juzgados y las Cámaras de Familia, los Juzgados y Cámaras de Menores y de Ejecución de Medidas, las Divisiones de Familia y de Asuntos Juveniles en la Policía Nacional Civil (PNC), y la Procuraduría Adjunta de la Niñez y la Juventud de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

El órgano máximo del CONNA es el Consejo Directivo, integrado por la máxima autoridad de cada una de las siguientes instituciones: (1) los titulares encargados de Seguridad Pública y Justicia, Hacienda, Educación, Trabajo y Previsión Social, y Salud Pública y Asistencia Social, todos del Órgano Ejecutivo; (2) la Procuraduría General de la República; (3) la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador; y (4) cuatro representantes de la sociedad civil elegidos por la Red de Atención Compartida, dos de los cuales deberán pertenecer a organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos.

Si bien la LEPINA ha significado un gran avance en el aspecto normativo de infancia en El Salvador, el Sistema de Protección Integral diseñado para proteger los derechos contenidos en la ley ha sufrido serias demoras en su implementación y ha comprometido su eficacia y la confianza

---

<sup>63</sup> Comm. on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, *Concluding observations on the second periodic report of El Salvador*, 2014, April 2, U.N. Doc. CMW/C/SLV/CO/2 (2014, 2 de mayo).

en el mismo, particularmente en términos de falta de presupuesto. Con el fin de llenar el vacío institucional, la Asamblea Legislativa dictó otro decreto legislativo transitorio, el 581 (6 de enero de 2011), mediante el que se le dieron competencias al ISNA para dictar medidas de protección administrativas mientras no se crearan las Juntas, y hasta el 1 de enero de 2012. En el año 2012 se aceleró el proceso y, finalmente, y en el mes de mayo se tomó juramento a la Directora Ejecutiva del CONNA y se procedió a la elección de los nuevos representantes de la sociedad civil ante el Consejo Directivo.<sup>64</sup>

Otras dificultades se localizan en la falta de capacitación o la reproducción de formas de actuación que no responden a las demandas actuales. Por ejemplo, se considera que, en general, la policía no está capacitada para atender a la NNA y se reportan muchas vulneraciones a derechos propiciadas por agentes policiales. Las personas titulares de los Juzgados de Niñez y de la Cámara poseen una formación predominantemente civilista, tradicionalista, familiarista y con mucho arraigo en los viejos sistemas tutelares, y todo ello parece impedir actuar con un verdadero enfoque centrado en el interés superior de la niñez y adolescencia.

Más allá de las deficiencias en la implementación del sistema, existen otros aspectos vinculados con el modelo de sistema que sustenta jurídicamente la LEPINA. Uno de los aspectos que presenta mayor desafío es la vinculación entre el CONNA—como ente rector de la política nacional y autoridad del sistema—y el ISNA—que es parte del Sistema de Protección, y se encuentra a cargo de la ejecución y atención a través de la red de atención compartida. Existen visiones diferentes respecto del rol que deberían cumplir estas dos instituciones, que tienen autonomía. Además, el ISNA es percibido como una institución que representaba el sistema tutelar en el pasado y que todavía mantiene algunas prácticas que no se adaptan a la perspectiva de la protección integral de la LEPINA.<sup>65</sup>

De manera añadida, y como lo manifiesta Ana Georgina Ramos de Villalta, Procuradora Adjunta de los Derechos de la Niñez y la Juventud, no se ha instalado ninguno de los 262 comités locales que debían crearse. Esta ausencia de los comités locales, en conjunción con la lejanía y el desborde de trabajo que tienen las Junta de protección, hacen que la violación de derechos y la violencia que sufren los NNA pase desapercibida y sin ningún mecanismo de protección por parte del Estado.

Según Roberto Rodríguez Melendez:

Las severas limitaciones fiscales y la debilidad institucional han obstaculizado la implementación efectiva de la LEPINA. La ley ha entrado en vigor lentamente y por etapas y, a la fecha, porciones muy importantes del Sistema de Protección Integral siguen sin implementarse. Aun con su implementación limitada, la ley ha servido para hacer visible la enorme cantidad de daños que los menores salvadoreños enfrentan. Desafortunadamente, también ha tenido serias consecuencias negativas no deseadas ni

<sup>64</sup> Morlachetti, A. (2013, enero). Sistemas Nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe. Disponible en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4040/S2012958\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4040/S2012958_es.pdf?sequence=1).

<sup>65</sup> Morlachetti, A. (2013, enero). Sistemas Nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe, p. 61. Disponible en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4040/S2012958\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4040/S2012958_es.pdf?sequence=1).

previstas, lo cual ha disminuido la confianza del público en la ley, y pone en riesgo los avances logrados hasta el momento y las posibilidades de llenar las lagunas que aún persisten en la protección de los derechos de los niños y niñas.

... la LEPINA sólo requiere la existencia de una Junta por departamento, aunque en el mismo puede haber más de una Junta. Este compromiso afecta de manera significativa a la premisa central de la LEPINA, la cual es brindar a los [NNA] acceso a la protección sin importar en que parte del país estén. [Asimismo], con frecuencia es difícil para los [NNA] tener acceso a las Juntas por sí solos. A pesar [de ello], las Juntas se han visto inundadas con muchos más casos de los que efectivamente pueden manejar. En 2012, con solo 8 de las 15 Juntas de Protección de la Niñez y la Adolescencia previstas funcionando, más de 7,000 denuncias de violaciones a los derechos de los niños fueron recibidas, la mayoría de las cuales describían serios daños a los niños. El número de casos superó con creces la capacidad del sistema, aun cuando en ese momento un estudio reportó que la mayoría de los salvadoreños no habían escuchado de la LEPINA puesto que el CONNA no contaba con presupuesto para promover la ley. En 2013, sólo entre enero y octubre ya se habían recibido más de 8,000 denuncias. Esta inundación del sistema conlleva a un lento procesamiento de los casos, lo cual disminuye la confianza pública en el sistema.<sup>66</sup>

Por otra parte, continúa Rodríguez Meléndez:

Los Comités Locales se deben establecer en cada uno de los 262 municipios de El Salvador; como tal, representan al Sistema de Protección Integral en el nivel más local. Se supone que los Comités Locales también deben informar al CONNA sobre el estado de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en sus municipios, y proporcionar guías a los gobiernos municipales sobre cómo proteger de la mejor manera los derechos de los niños localmente. No obstante, los Comités Locales no pueden resolver casos directamente, por lo que se deben limitar a reportar a las Juntas de Protección, a los Juzgados Especializados, o a la Policía las violaciones a los derechos de los menores de las que tengan conocimiento. ... [De todas maneras], los Comités Locales no han sido establecidos en más que en un número reducido de municipios. Así las cosas, como la Red de Atención Compartida es insuficiente y no existe, en muchas zonas del país, ... no hay ninguna autoridad legal para establecer los Comités Locales.<sup>67</sup>

Ello representa un vacío sustancial en la implementación de la LEPINA.

Las dificultades en la implementación y eficacia del Sistema de Protección Integral que le debería dar vida a la LEPINA afecta seriamente la promoción y la protección de derechos de NNA, así como la posibilidad de prevención de la violación de éstos. De esa manera, tanto la desprotección de los derechos sociales que afectan la salud, educación y posibilidad de un nivel de vida adecuado de los NNA, como la falta de medidas preventivas de la violencia, de protección una vez que la

<sup>66</sup> Rodríguez Meléndez, R. (2014, 26 de noviembre). Declaration of Dr. Roberto Rodríguez Meléndez, Legal Expert on the Situation of Violence Against Children in El Salvador. Disponible en [http://cgrs.uchastings.edu/sites/default/files/Roberto\\_Rodriguez\\_Melendez\\_Affidavit.pdf](http://cgrs.uchastings.edu/sites/default/files/Roberto_Rodriguez_Melendez_Affidavit.pdf).

<sup>67</sup> Rodríguez Meléndez, R. (2014, 26 de noviembre). Declaration of Dr. Roberto Rodríguez Meléndez, Legal Expert on the Situation of Violence Against Children in El Salvador. Disponible en [http://cgrs.uchastings.edu/sites/default/files/Roberto\\_Rodriguez\\_Melendez\\_Affidavit.pdf](http://cgrs.uchastings.edu/sites/default/files/Roberto_Rodriguez_Melendez_Affidavit.pdf).

violencia es ejercida, y de sanción a los autores de los hechos violentos llevan a la situación ya descrita en este documento: muchos NNA tienen que recurrir a estrategias propias de supervivencia, entre las que se encuentra la decisión de migrar.

Estas graves limitaciones perjudican a los niños y los adolescentes migrantes de múltiples maneras. Para lograr superar estos obstáculos, el Gobierno debe establecer políticas integrales, adecuadas y puntuales que reconozcan las causas de la migración; prestar atención a los niños y los adolescentes cuyos padres han migrado y ejecutar programas eficaces de reintegración, teniendo en cuenta los derechos fundamentales y el desarrollo humano.

El tema de la migración de NNA requiere el abordaje desde una perspectiva de derechos y de género que permita trabajar en forma coordinada para atacar por la raíz las causas y los efectos de la migración. Así, por ejemplo, si las respuestas a la problemática de niñez migrante se elaboran sólo desde una perspectiva que enfatiza exclusivamente la reunificación familiar, dejando de lado la exclusión o la violencia incluso en el propio hogar, entonces será esperable que no se hagan avances sustanciales para evitar la migración irregular.

Sin embargo, en lugar de emprender una iniciativa coordinada, el CONNA ha desarrollado políticas contraproducentes, como procesos sancionatorios pecuniarios con multas de entre \$6.000 (US) a \$12.000 (US) a los padres que envíen de nuevo a sus hijos que han sido deportados de Estados Unidos y México. El intento de culpabilizar a la familia por la migración irregular de sus hijos e hijas hace aparecer al Estado en su función represiva y no en la de protección. Esto evidencia que esta institución aún desconoce gravemente la dinámica de la migración irregular de los NNA y sus verdaderas causas. El CONNA debe dar prioridad a los aspectos estructurales como las causas verdaderas de la migración, los procesos de reintegración de la niñez repatriada, y la búsqueda de medidas de corto y largo plazo sobre la base del interés superior del niño,

### *C. Protección consular de la niñez migrante. El Consejo para la Protección de Migrantes*

En relación con la protección específica de la niñez y la adolescencia migrante, se cuenta con la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, de 2011, que proclama los siguientes principios rectores:

- El respeto a los derechos humanos de la persona migrante, independientemente de su condición migratoria
- La no discriminación
- La obligación de proteger los derechos humanos de las personas salvadoreñas en el extranjero, independientemente de su condición migratoria
- La protección especial a grupos vulnerables que incluyen a la niñez y adolescencia y a la mujer
- El interés superior de la niñez y adolescencia

La ley tiene como ámbito de aplicación al retornado, al migrante y al proceso de reinserción de éstos. Así, crea el Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia (CONMIGRANTES), instancia que es concebida como un organismo interinstitucional con la participación de la sociedad civil y los migrantes. Se trata de una institución de derecho

público, sin fines de lucro, de carácter autónomo, descentralizado, que posee el fin de elaborar, proponer, canalizar y verificar el cumplimiento de la política integral de protección, así también de aquellas políticas relacionadas con los vínculos entre migración y desarrollo.

CONMIGRANTES es un ente de coordinación interinstitucional e intersectorial del Estado y los migrantes salvadoreños. Los esfuerzos de esta institución, aun con un presupuesto deficiente, han sido bastante positivos al posicionar la agenda de la ayuda a los retornados y sus familias en la agenda pública. Sus actuaciones han llenado el vacío producido por la inacción en materia de migración del CONNA, a pesar de que no fue plenamente constituido sino hasta septiembre 2012. Sin embargo, todavía existen graves falencias en la aplicación del marco legislativo tanto de la LEPINA—tal como ya se explicó—como de la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia.

El Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, evaluó durante 2014 las medidas adoptadas por El Salvador para la protección de sus nacionales en México y Estados Unidos, y particularmente los NNA.<sup>68</sup> Al respecto, subrayó su preocupación por la falta de información sobre las medidas tendientes a una adecuada identificación y a la protección de NNA no acompañados en tránsito, los cuales se encuentran en riesgo de ser víctimas de abusos y violaciones durante la ruta migratoria y, en consecuencia, le recomendó al Estado lo siguiente:

- Fortalezca su cooperación con países de tránsito y destino para asegurar que los migrantes menores de edad no acompañados no sean detenidos por haber ingresado de manera irregular a los países de tránsito y/o destino, que aquellos menores de edad que son acompañados por sus familiares no sean separados de ellos, y que las familias sean alojadas en centros de protección
- Fortalezca su cooperación con países de tránsito y destino para asegurar que los migrantes menores de edad no acompañados que han sido víctimas de delitos reciban una protección adecuada y una atención especializada y adaptada de acuerdo a las necesidades particulares de cada caso
- Fortalezca su cooperación con países de tránsito y destino para que la repatriación de menores de edad no acompañados al Estado parte solamente tenga lugar en aquellos casos en los que la repatriación sea en el mejor interés del niño y previa determinación de que existen condiciones seguras y concretas de atención y custodia al regreso, en el marco de un procedimiento con las debidas garantías
- Tome las medidas necesarias para garantizar que los menores de edad repatriados sean recibidos por sus familiares, así como su reasentamiento e integración duradera en sus comunidades de origen

---

<sup>68</sup> Comm. on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, *Concluding observations on the second periodic report of El Salvador*, 2014, April 2, U.N. Doc. CMW/C/SLV/CO/2 (2014, 2 de mayo).

- En los casos de menores salvadoreños cuyos padres han emigrado al exterior, genere políticas de atención, protección y reunificación familiar.<sup>69</sup>

Respecto de la actuación consular, durante mucho tiempo las oficinas consulares salvadoreñas se dedicaron casi exclusivamente a proporcionar servicios consulares “tradicionales” a la comunidad de salvadoreños establecidos en el exterior y a aquellos que transitaban hacia el extranjero. Por servicios consulares “tradicionales” se entienden tres funciones principales: proporcionar documentos de identidad (pasaportes, documentos únicos de identidad y otros), procesar el registro del estado familiar (registrar los cambios familiares de los salvadoreños en el exterior) y hacer las veces de notario para oficializar documentos personales ante las autoridades del país de origen y destino de los migrantes. Además, los cónsules están obligados a ejercer funciones protocolarias y de representación oficial ante las autoridades y el gobierno del país receptor de migrantes. Así, los cónsules y el personal administrativo se especializaron en estas áreas de trabajo y se volvieron, en cierta medida, eficientes e innovadores.

La migración masiva de salvadoreños en las últimas tres décadas y los intensos flujos migratorios en tránsito hacia los Estados Unidos, especialmente de carácter irregular, han complejizado el fenómeno migratorio a la vez que pusieron en evidencia los numerosos y frecuentes peligros que los migrantes enfrentan en el camino. La masacre de 72 migrantes en Tamaulipas en 2010 es el ejemplo más grave de los peligros a los que se enfrentan los migrantes. La situación demandaba una atención consular más efectiva y comprometida con la protección de los derechos de los migrantes en tránsito, que respondiera a los retos que la migración plantea hoy, a la vez que implicaba un aumento de acciones y servicios de carácter humanitario. En la práctica, la matanza de Tamaulipas provocó la decisión de El Salvador de fortalecer su red de consulados en México, así como de establecer nuevas representaciones consulares a lo largo del país —por ejemplo, en Arriaga, la ciudad de donde parte el tren denominado La Bestia.

Meses antes de los sucesos de Tamaulipas, se comenzó a trabajar para la creación de las Agencias Consulares de Protección en el sur de México. Las primeras de ellas se establecieron en aquellos lugares más peligrosos, de manera que estuviesen cerca de las rutas de tránsito y de los migrantes. Estas agencias, aunque continúan ofreciendo servicios consulares tradicionales, tienen ahora cuatro funciones básicas: (1) realizar acciones de defensa y de promoción de los derechos de los migrantes en tránsito; (2) proporcionar servicios de carácter humanitario; (3) facilitar una repatriación digna y respetuosa de los derechos de aquellos capturados por las autoridades mexicanas; y (4) recabar información sobre violaciones de derechos y delitos graves cometidos contra migrantes. En términos operativos, estas nuevas estructuras son pequeñas, flexibles y eficientes en la ejecución de sus funciones, de manera que pueden acomodarse a los cambios de la naturaleza de los flujos migratorios y de sus rutas.

Las funciones y metas de las Agencias Consulares no sólo se definieron a partir de las exigencias del contexto en el que ocurre el tránsito migratorio, sino también por mandato jurídico. La Convención de Viena de Relaciones Consulares establece en los artículos 5 y 36 que los cónsules tienen la obligación de velar por el respeto de los derechos de los nacionales en un país extranjero.

---

<sup>69</sup> Comm. on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, *Concluding observations on the second periodic report of El Salvador*, 2014, April 2, U.N. Doc. CMW/C/SLV/CO/2 (2014, 2 de mayo).



Igualmente, la Constitución de la República y la Ley de Servicios Consulares establecen la obligatoriedad del Estado de proteger a los ciudadanos salvadoreños en el exterior. Para llevar a cabo su labor, es necesario que los oficiales consulares cuenten con instrumentos de gestión que les permitan operar de manera estándar y eficiente.

En un principio, las acciones consulares en las nuevas áreas de trabajo estaban condicionadas por la improvisación, la intuición, la buena voluntad y el compromiso personal de los cónsules. Como era de esperarse, los resultados obtenidos eran diversos, difíciles de medir y de convertir en herramientas de planificación y evaluación de las funciones consulares. Cada uno de los cónsules imponía su estilo y sus procedimientos, lo que implicaba que sus acciones eran, en cierta medida, respuestas definidas en el momento según las demandas de servicios, mientras que se privilegiaban los criterios personales a los institucionales. En definitiva, no existía un procedimiento institucional que permitiese tener un rumbo claro y criterios precisos para la actuación consular en el área de defensa de derechos humanos de los migrantes.

Por ello, se determinó la construcción de procedimientos consulares estandarizados. Es decir, el diseño y puesta en marcha de modelos de gestión consular compartidos por todos, que permitiese aclarar los pasos para seguir, los criterios para utilizar, las relaciones y coordinaciones para establecer, los instrumentos para usar y los resultados esperados. Así, el trabajo consular se volvería más eficiente, previsible, medible y estandarizado.

Desde el 2012 se puso en marcha un trabajo intenso y participativo para la elaboración de protocolos de actuación consular, y en consecuencia se han formulado los siguientes:

- Protocolo de Atención a Víctimas de Violación de Derechos Humanos
- Protocolo de Atención a Víctimas de Delitos Graves
- Protocolo para la Localización de Salvadoreños Perdidos en el Tránsito y Lugar de Destino (se ha elaborado, adicionalmente, una guía para la identificación de cuerpos de migrantes fallecidos a través de un banco genético)
- Protocolo para la Atención a Salvadoreños Detenidos en el Sistema Penal
- Protocolo para la Realización de Acciones Humanitarias
- Protocolo para la Atención a Salvadoreños en Proceso de Deportación
- Protocolo para la Repatriación de Niñas, Niños y Adolescentes no Acompañados

En todos estos instrumentos se incluyen datos relativos a: la identificación de la víctima o los salvadoreños que demandan servicios a los consulados; la persona que interpone la demanda (si es pertinente); el lugar donde ocurrió el hecho o la demanda; la identificación de los victimarios (si es pertinente); los datos de contacto de familiares en El Salvador; los procedimientos a seguir según el caso; las relaciones que se deben establecer con autoridades y organizaciones de la sociedad civil locales o nacionales; y los resultados obtenidos. Asimismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha estado trabajando en un sistema informático que permita dar seguimiento a todos los casos registrados en los protocolos de actuación consular de protección.

En definitiva, en este nuevo modelo consular, la protección y de defensa de los derechos de los migrantes constituye el centro del trabajo. Estas áreas son nuevas y desconocidas para la mayoría de los cónsules y no resultan coherentes ni compatibles con el trabajo burocrático y administrativo

del trabajo tradicional de los funcionarios. El diseño y la construcción de instrumentos de gestión (protocolos, manuales, sistemas de base de datos, directrices, etc.) resultan ser claves para que el trabajo sea más eficiente. Ahora los cónsules y los asistentes administrativos de las Agencias Consulares de Protección tienen una guía más clara para efectuar su labor, así como disponen de procedimientos mejor elaborados. Poseen una hoja de ruta que muestra la dirección, las etapas y los pasos que deben seguirse para proporcionar un servicio más sistemático y eficiente, útil para todos los actores involucrados en el proceso.

El desafío actual es hacer que los protocolos sean herramientas útiles para el trabajo consular de protección, así también que los cónsules perciban que facilita su trabajo y responden a las necesidades de los servicios consulares. Para ello hace falta un fuerte trabajo de sensibilización y capacitación de todo el personal de las Agencias Consulares, de manera que pueda vencerse la resistencia a su implementación. Al respecto, el Comité de ONU ha recomendado al Estado que adopte las medidas necesarias para garantizar que sus servicios consulares respondan de manera eficaz a las necesidades de protección de derechos y asistencia de los trabajadores migratorios salvadoreños y sus familiares, entre ellas la asignación de recursos humanos y financieros suficientes y el desarrollo de programas de capacitación permanente sobre la Convención y otros convenios de derechos humanos para funcionarios consulares.<sup>70</sup>

Estas reformas deben incluir mecanismos y herramientas específicas para la protección de los derechos de NNA migrantes en el marco de procedimientos migratorios en México y Estados Unidos. Deben tener en cuenta la prevención o la suspensión de las detenciones de niños y adolescentes y de miembros de sus familias, y deben disponer que las deportaciones no redundan en el interés superior del niño.<sup>71</sup>

## **V. Dificultades y limitaciones de la reintegración de NNA migrantes**

Las circunstancias asociadas con la migración irregular de NNA, y las debilidades normativas e institucionales señaladas, afectan muchos de los intentos de reintegrarse a sus familias y comunidades una vez que han sido deportados o repatriados. Las dificultades de reintegración, tanto como en la decisión de viajar de nuevo o no. No obstante, los sentimientos profundos asociados con el ilusión de la reunificación familiar, el sueño de tener un proyecto de vida con derechos y oportunidades, así como el miedo a retornar al mismo lugar de donde salieron los NNA por causa de la violencia, hacen que la reintegración social no sea la opción preferencial de los NNA una vez que han visto su esfuerzo migratorio frustrado y han sido repatriados. Sobre este punto, el Comité de Naciones Unidas también destacó su preocupación por el incremento del número de NNA migrantes no acompañados que han sido repatriados al país y, en particular, por la falta de medidas efectivas que aseguren su reasentamiento y reintegración duradera.<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, *Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de El Salvador*, 2 de abril de 2014, U.N. Doc. CMW/C/SLV/CO/2 (2 de mayo de 2014).

<sup>71</sup> Pueden surgir situaciones en los que sea mejor reunir al niño con su familia en otro país, lo que podría conllevar el retorno del niño en consonancia con su interés superior.

<sup>72</sup> Comm. on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, *Concluding observations on the second periodic report of El Salvador*, 2014, April 2, U.N. Doc. CMW/C/SLV/CO/2 (2014, 2 de mayo).

El impacto que tiene su desvinculación del sistema educativo en su país de origen, la percepción que de ellos tiene su comunidad, la persistencia de las causas estructurales, la violencia y otros peligros experimentados en el tránsito, y los riesgos de volver al contexto de violencia, apremian al NNA para que revalorice la idea de un segundo o tercer intento, sino más. En realidad, pocos son los NNA que consideran desistir de su idea o intento de migrar de manera indocumentada una vez que son devueltos a El Salvador. En esa revaloración se introducen elementos nuevos (por ejemplo, la deuda adquirida y la presión para tomar medidas para pagarla), y los antiguos se reubican en una escala subjetiva y dinámica de importancia (por ejemplo, cambia el conocimiento y el miedo a los riesgos asociados en la migración, así como el rol y la opinión que se tiene del coyote).

Si bien en lo externo pareciera que las cosas no habrían cambiado mucho con el retorno de la NNA a su comunidad y familia, en realidad se inician procesos más complejos de decisión para volver a migrar que los que emergieron durante la primera decisión. Las dificultades se encuentran en tres niveles: personal, familiar y comunitario que, como círculos concéntricos, expanden su influencia de forma dinámica, bidireccional y recursiva.

#### A. *Dificultades de índole personal en el proceso de reintegración*

El viaje iniciado e interrumpido hace que el o la NNA tenga que enfrentar los pormenores del proceso migratorio de forma distinta a la anticipada, porque la realidad vivida difiere en aspectos importantes de la realidad anticipada.<sup>73</sup> Esta discrepancia entre las expectativas y la realidad de la migración está fundamentada en dos procesos psicológicos interrelacionados: el hecho que las expectativas se basen en representaciones de la realidad y que proyecten inevitablemente las reacciones emocionales a las experiencias (es decir, el “componente afectivo”), y el hecho que el optimismo, con frecuencia, se lleva la mejor parte de las expectativas.<sup>74</sup>

Si bien esta brecha resulta inherente a cualquier decisión tomada, la que se asocia con la migración indocumentada la hace preocupante, pues con frecuencia lo negativo de la experiencia puede incluir experiencias traumáticas y chocar con el optimismo que inicialmente pudo caracterizar la decisión de migrar dada las razones aducidas (reunificación familiar, mejores condiciones de vida, posibilidad de estudiar y de extraerse de la violencia). La realidad habría sido más cruda que la imaginada cuando la NNA inició su viaje. Esto hace que los y las NNA tengan necesidad de procesar lo acontecido, de manera que lo puedan asimilar de forma equilibrada, sensata, con los apoyos emocionales y, si fuera necesario, con profesionales adecuados.

Lamentablemente, el Estado salvadoreño se encuentra ausente en todos los procesos de reintegración, salvo en el puramente legal de registrar la repatriación y facilitar la llegada de los NNA a su familia y comunidad. Cuando el NNA ingresa al país deportado de los Estados Unidos o por conducción terrestre desde México tras un período de detención en la Estación Migratoria Siglo XXI, se registra su ingreso. Con anterioridad, las autoridades consulares notifican a los

<sup>73</sup> Klaaren, K. J., Hodges, S. & Wilson, T. D. (1994). Expectation Whirls Me Round: The Role of Affective Expectations on Affective Experiences. In M. S. Clark (Ed.), *Review of Personality and Social Psychology: Emotion and Social Behavior*, 14, pp. 1-31. Newbury Park: Sage.

<sup>74</sup> Geers, A. L. y Lassiter, G. D. (2002). Effects of Affective Expectations on Affective Experience: The Moderating Role of Optimism-Pessimism. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 28, páginas 1026-1039.

progenitores o tutores de los NNA (en Estados Unidos y/o El Salvador) quienes, previa identificación que acredite su parentesco, reciben al niño o la niña.

En el caso de que exista reincidencia—es decir, que el NNA haya sido deportado más de una vez—el o la NNA es remitido a las autoridades del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA) para que esa institución lo resguarde y puedan hacer la devolución al pariente, mediando advertencias sobre la responsabilidad de la tutela del NNA. A raíz de la entrada en vigor de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia LEPINA, el ISNA—que antes se presentaba para recibir a los NNA en las instalaciones migratorias receptoras de El Salvador—dejó de apersonarse, y el CONNA no lo hizo sino hasta julio de 2014, en el contexto de la llamada “crisis humanitaria”<sup>75</sup> de la niñez migrante.<sup>76</sup>

No existe ningún programa en El Salvador que obedezca a políticas públicas tendientes a abordar y/o apoyar los procesos de reintegración de la niñez retornada. Dentro del plan estratégico del Vice-Ministerio para Salvadoreños en el Exterior del 2009, por ejemplo, se creó un *Programa de Reinserción de Migrantes Retornados* con el objetivo de fomentar el arraigo y propiciar la reintegración social y productiva de las personas salvadoreñas migrantes retornadas. Para julio de 2014 ese programa, dirigido a personas adultas, permanece inactivo. Llama la atención que, a pesar de que entre 2008 y 2010 la salida irregular del país se ubicó entre los porcentajes más altos de la población atendida por el ISNA—aproximadamente un 17%—el CONNA no consideró oportuno tomar en cuenta este dato al momento de iniciar sus actividades. Más recientemente, a raíz del incremento de NNA no acompañados que llegaron a Estados Unidos, el CONNA se ha visto forzado por primera vez a incorporar el tema de migración en su agenda de trabajo, a lo que hasta entonces se había resistido expresamente.

No existen programas ni normativas o guías de actuación en El Salvador que articulen una visión que permita apoyos adecuados y sostenidos de reinserción después de la repatriación por razón de migración irregular. Por el contrario, se baraja la idea puramente legal y represiva de responsabilizar legalmente a los padres o tutores que autoricen o apoyen la migración irregular de los NNA a su cuidado.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> En la Introducción de este informe hemos indicado nuestras objeciones a la interpretación dada a este concepto por parte del gobierno estadounidense, así como, al contrario, hemos explicado porque estamos ante una crisis regional de derechos humanos, derecho humanitario, desarrollo humano y de derecho de refugiados.

<sup>76</sup> Cabe destacar, según lo describe Kennedy, que desde 2009 hasta julio de 2014, nadie del ISNA o el CONNA se reunían con los NNA a fin de hacer entrevistas al ser retornados al país, así como la falta de formación de los funcionarios migratorios, y la ausencia de procedimientos para detectar riesgos y abusos que podrían haber sufrido los NNA —antes y durante la migración—. Ello derive en la ubicación automática de los NNA con algún miembro de la familia. Recién a mediados de 2014 el CONNA ha comenzado a realizar entrevistas a NNA repatriados. Sin embargo, esta tarea ha estado particularmente enfocada en disuadir a a NNA de volver a migrar y amenazar con sanciones a los padres en caso que ello suceda. Las entrevistas tampoco preguntan a los NNA sobre si habrían sufrido violencia o abusos, o si fueron sometidos a trata de personas. 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](http://www.immigrationpolicy.org/sites/default/files/docs/no_childhood_here_why_central_american_children_are_fleeing_their_homes_final.pdf).

<sup>77</sup> Aguilar, J. (2014, 22 de agosto). Padres de menores migrantes pueden ser sancionados. *La Prensa Gráfica*. Disponible en <http://www.laprensagrafica.com/2014/08/22/padres-de-menores-migrantes-pueden-ser-sancionados>.

### *B. Dificultades de índole familiar en el proceso de reintegración*

Una de las dificultades más escabrosas en el proceso de reintegración son aquellas relacionadas con la familia. Si bien existe una decepción inicial porque el NNA ha sido detenido en su intento de llegar a los Estados Unidos, muy pronto la rutina hace que se inicien procesos de decisión tendientes a un nuevo intento. Es difícil que tanto la familia como los y las NNA abandonen planes que llevan mucho tiempo gestándose, a pesar de que no haya sido posible llegar a los Estados Unidos la primera vez. Más aún, la decisión inicial de marcharse de manera indocumentada incluye la posibilidad de que no se logre llegar en el primer intento. Así, dentro de la dinámica familiar que acompaña el retorno del NNA está la idea de abordar las circunstancias y condiciones en las que se daría un nuevo intento.

Lo expuesto presenta dos consecuencias particularmente preocupantes y que militan en contra de que los NNA puedan encontrar efectivamente un clima familiar favorable para su reintegración. Por un lado, los NNA estarán a menudo sometidos a presiones familiares para que intenten de nuevo el viaje indocumentado, aun cuando no desee hacerlo o, por lo menos, no de manera inmediata. En este proceso es altamente probable que se le reste importancia a los elementos de peligro que pueblan el territorio migrante como estrategia persuasiva. Si la familia ha adquirido deudas en la forma de hipotecas o préstamos a intereses altos, se encontrará urgida para que la situación de suspenso dure lo menos posible. La posibilidad de tener una deuda familiar con posibilidades verdaderas de no poder hacerle frente, así como la persistencia de las causas que conducen a la migración, puede presionar para que se dé un nuevo intento, haciendo el proceso de decisión menos deliberado y brindándole menos atención a los distintos elementos de peligrosidad que existen en el camino.

Por otro lado, esta dinámica pone a la familia de nuevo en contacto con el coyote para hacer efectivo un nuevo intento, sea que esté contemplado en las primeras negociaciones o no. La presión de parte de la familia para una segunda tentativa puede tensar las relaciones con el NNA precisamente cuando, por lo que se ha apuntado anteriormente, se necesita de su apoyo y relaciones positivas para hacer la transición de la repatriación lo menos dolorosa posible. Todo contacto de los NNA con personas del crimen organizado—y la evidencia es cada vez más contundente acerca de que los coyotes y guías constituyen una verdadera red de criminales<sup>78</sup>—pone en peligro su seguridad y bienestar. No hay que olvidar que hacer caso omiso del papel negativo de los coyotes, o aún considerarlos como personas buenas que ayudan a la familia y dignas de confianza en esta difícil decisión, son operaciones cognitivas habituales en la mente de muchos de los migrantes y sus familiares en distintos contextos culturales.<sup>79</sup>

Como se ya se ha apuntado, hay algunos NNA que manifiestan que la razón de marcharse es la violencia y, en particular, el accionar de las pandillas al interior de los centros escolares que intentan reclutarlos o que extorsionan a sus familias para no hacerlo. En estos casos, para poder proteger a los y las NNA, sus familiares pueden explorar dos opciones que los permitan

<sup>78</sup> García Vásquez, Gaxiola Baquero, & Guajardo, 2007.

<sup>79</sup> Gaborit, M., Zetino Duarte, M., Brioso, L., & Portillo, N. (2012). La esperanza viaja sin visa: Jóvenes y migración indocumentada de El Salvador. Disponible en [http://www.unfpa.org/sv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=545:la-esperanza-viaja-sin-visa&catid=37:nacionales](http://www.unfpa.org/sv/index.php?option=com_content&view=article&id=545:la-esperanza-viaja-sin-visa&catid=37:nacionales); Salt, J. (2002). Trafficking and human smuggling: A European perspective. *Internacional Migration*, 38, 31-56.

reinsertarse en la vida familiar: la primera es enviar al NNA a vivir con otros familiares en el país para alejarlos del peligro. La segunda opción es buscar, a la brevedad posible, que el NNA se marche por segunda vez. Esto se hace en forma urgente por la dinámica particular de la forma de violencia extrema que ha expulsado a los NNA del país en primer lugar, a través de una decisión, como se ha apuntado ya, cuasi-automática.<sup>80</sup>

### *C. Dificultades de índole comunitaria en el proceso de reinserción*

Pueden citarse las dificultades de índole comunitaria que afectan el proceso de reintegración de los NNA y pueden manifestarse en dos planos: (1) el desajuste que el regreso del NNA tiene con el imaginario migrante de muchos en la comunidad; y (2) las dificultades en retomar su proceso educativo y hacer valer el derecho que tiene todo niño a la educación. Estos dos factores hacen que la repatriación se convierta en un contratiempo o retraso menor, dada la insistencia de los niños y los adolescentes en volver a emprender el viaje a Estados Unidos.

Al regresar los y las NNA a su comunidad de origen, tienen que dar cuenta de su viaje, lo que cumple dos funciones sociales importantes. En primer lugar, el NNA tiene que explicar qué sucedió y qué hará para lograr un proyecto al que comunitariamente se le ve inexorablemente atado. Esta dinámica puede generar dificultades para el NNA retornado pues, hasta cierto punto, le excluye de la opción de permanecer en la comunidad. Su permanencia estaría impregnada de una percepción social de fracaso, o generaría presiones para intentar marcharse de nuevo. El retorno y relato sobre lo acaecido va afianzando su identidad migrante. Más aún, una vez que públicamente se ha afianzado una identidad—migrante, en este caso—se echa a andar toda una coreografía personal que busca esa consistencia entre el futuro y quien piensan los demás de esa persona. Toda vez que esté relativamente confirmada una identidad migrante, la opción de extraerse de ella es más complicada y difícil.

En segundo lugar, las narrativas de los y las NNA retornados alimenta el “sueño americano” para otros miembros de su comunidad que los emularán. Otros NNA derivan de esos relatos e ideas datos sobre cómo hacerle frente a situaciones similares. Los potenciales migrantes en distintos grupos focales señalan que parte de la información que tienen de la vicisitudes del viaje procede de aquellas personas que han retornado, ya sea porque han regresado después de una estancia en el lugar de destino o porque han sido repatriados en ese intento. El reclamar que la narrativa de lo que pasó en el camino se repita en distintos grupos y distintos contextos—además de la parte de curiosidad que pueda existir para los otros—cumple dos funciones interrelacionadas. Por un lado, otros NNA ejercitan fantasiosamente su identidad migrante y, por otro lado y como ya se ha apuntado, el retornado va inconscientemente afianzando esa misma identidad dentro de sí. Los relatos de los retornados alimentan ambos procesos.

En cuanto a la reintegración de los NNA en el sistema educativo, algunos manifiestan que antes de marcharse han conversado con sus profesores para que “les guarden el cupo” en caso de retornar. Cuando la ausencia es relativamente corta, los NNA la explican aduciendo alguna visita familiar de urgencia en otro lugar del país. En este sentido, la sensibilización del cuerpo docente y administrativo del centro escolar puede permitir que los NNA puedan integrarse sin mayores dificultades y aun tener el apoyo psicológico y emocional necesario. El problema, en realidad, se

---

<sup>80</sup> Bodenhausen & Todd. (2010).

produce cuando la ausencia es prolongada; en esta segunda circunstancia, es posible que no les sea factible retomar sus estudios donde los dejaron, ya sea porque ha transcurrido mucho tiempo o porque su retorno se da durante los meses de fin de curso.

Por último, la oportunidad de reintegración en la comunidad y/o en la escuela será muy difícil a su regreso, cuando la causa primera de la migración hayan sido la violencia y las extorsiones ejercidas por las pandillas en la propia comunidad e incluso los intentos de reclutamiento dentro de la misma escuela.

## **V. La situación de NNA migrantes e hijos/as de migrantes residiendo en El Salvador**

Aunque El Salvador es principalmente un país de origen, también está recibiendo a cada vez más adultos y NNA migrantes, quienes ingresan mayormente de manera irregular hacia la comunidades ubicadas en la frontera con Honduras. La mayoría de estos NNA ingresan al territorio salvadoreño para realizar tareas agrícolas por un período relativamente corto, urgidos por las condiciones de pobreza que viven en sus lugares de origen o para recibir atención médica puntual en los centros de salud públicos salvadoreños en los pueblos fronterizos. Algunos de estos NNA acompañan a sus padres, y según su edad, para ayudarles en ese tipo de trabajo y en el comercio, sobre todo en La Unión. Si bien, en general, se podría decir que el país no sería hasta la actualidad un país de destino de un número considerable de niñez migrante, en los pueblos fronterizos se pueden localizar NNA hondureños y nicaragüenses que permanecen en el territorio por estancias de trabajo cortas, concluidas las cuales retornan voluntariamente y por sus propios medios a sus países de origen.

Por otro lado, aunque es sabido que NNA no salvadoreños (centroamericanos y sudamericanos, principalmente) transitan por territorio salvadoreño acompañados por coyotes que los llevan a los Estados Unidos, la Dirección de Migración y Extranjería tampoco tiene datos precisos. Al respecto, el Comité de Protección de los Derechos de Trabajadores Migratorios y sus Familiares, lamentó la falta de información estadística sobre los trabajadores migratorios, centroamericanos o extracontinentales en situación irregular en el país.<sup>81</sup> El Comité también manifestó su preocupación por la falta de información con relación a distintos criterios necesarios para la evaluación de la efectiva implementación de la Convención, en particular en lo que respecta a los migrantes en tránsito, las mujeres migrantes, los NNA migrantes no acompañados y los trabajadores migratorios fronterizos y de temporada.

En materia de integración de estos NNA migrantes a la sociedad salvadoreña, así como los niveles de ejercicio de sus derechos, también existe una importante laguna informativa. Aunque la LEPINA garantiza el derecho a la identidad de la niñez de hijos e hijas de inmigrantes y el derecho a su educación, entre otros, su concreción es de difícil cumplimiento dado que se desconoce el número, su ubicación geográfica y el tiempo de permanencia en territorio salvadoreño. En este punto, cabe resaltar que el Comité de Migrantes de la ONU recomendó al Estado intensificar sus esfuerzos para que todos los trabajadores migratorios y sus familiares que se encuentren en su territorio gocen de los derechos reconocidos en la Convención sin discriminación alguna, y que

---

<sup>81</sup> Comm. on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, *Concluding observations on the second periodic report of El Salvador*, 2014, April 2, U.N. Doc. CMW/C/SLV/CO/2 (2014, 2 de mayo).

sensibilice a las autoridades locales, a los funcionarios que trabajan en el ámbito de la migración y al público en general sobre los derechos de los migrantes y sus familiares y la importancia de la eliminación de la discriminación contra ellos. En concreto, también recomendó tomar medidas efectivas, como la elaboración de programas para garantizar el acceso a servicios de atención médica y el acceso y permanencia en el sistema educativo de los hijos/as de los trabajadores migratorios en situación irregular.<sup>82</sup>

En síntesis, la situación de NNA de otras nacionalidades en territorio de El Salvador se halla absolutamente invisibilizada, siendo casi nula la información existente al respecto y la bibliografía que aborde y describa cuál es la situación de las personas migrantes en El Salvador como país de destino. A ello cabe agregar lo que ya ha sido explicado respecto del desfase de la legislación migratoria vigente y su falta de disposiciones específicas para la protección de los derechos de los y las migrantes, incluyendo los NNA. De ambos problemas se deriva la ausencia de mecanismos y programas dirigidos a asegurar los derechos de estos niños y niñas.

## VI. Conclusiones

El predominio de condiciones de vida adversas en el país de origen constituye una justificación suficiente para ofrecer una explicación general de cualquier proceso migratorio. Éste suele ser el argumento general que predomina en los estudios sobre el tema: son condiciones económicas y objetivas las que incitan a migrar. No obstante, la relación entre factores de riesgo y migración nunca es mecánica ni lineal, y lo es menos aun cuando se habla de migración irregular de NNA. En este caso, a la posible búsqueda de un trabajo digno, de oportunidades educativas, se agregan variadas y crecientes formas de violencia en Centro América y la necesidad de reunificación familiar con padres que hace tiempo se han establecido en los Estados Unidos—quienes buscan y promueven esa reunificación. Nos encontramos ante un entramado de motivaciones complejas en las que se entrecruzan aspiraciones vitales fraguadas psicosocialmente en los NNA, privaciones de derechos básicos que garanticen su desarrollo, y la legítima aspiración a horizontes vitales más amplios que otras personas significativas para esos NNA les muestran, un horizonte en el que puedan estar exentos de la violencia y con posibilidades de ejercer derechos fundamentales.

Si bien el factor familiar y su objetivo de reunificación, así como la consideración de motivaciones compuestas en los NNA para marcharse, añaden complejidad al fenómeno, los factores de riesgo y su complejidad no se agotan aquí. Reflexiones recientes e indicios encontrados en las investigaciones realizadas por el equipo de trabajo muestran que es necesario considerar igualmente aspectos objetivos (causas fundamentales como la economía, la violencia, la pobreza, etc.) y aspectos subjetivos (cuestiones personales como la autonomía, las conexiones familiares, los aspectos psicológicos, etc.) relevantes.<sup>83</sup> Entre los aspectos de corte objetivo cabe mencionar la naturaleza cambiante y dinámica del contexto salvadoreño que orilla súbitamente a la

---

<sup>82</sup> Comm. on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, *Concluding observations on the second periodic report of El Salvador*, 2014, April 2, U.N. Doc. CMW/C/SLV/CO/2 (2014, 2 de mayo).

<sup>83</sup> Gaborit, M., Orellana, C. I., Orellana Sibrián, R. (2014). Migración infantil irregular salvadoreña: reflexiones desde la psicología social. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, 69(736), pp. 55-59. Disponible en [http://www.uca.edu.sv/upload\\_w/20/file/736/3-Mauricio-Gaborit.pdf](http://www.uca.edu.sv/upload_w/20/file/736/3-Mauricio-Gaborit.pdf).



migración, lo que es especialmente cierto en la construcción de la ruta migratoria y el caso de la amenaza de la violencia de pandillas.

Las características y la combinación de factores de riesgo se superponen para instigar un deseo más intenso de migrar e incorporan la influencia compleja de la edad y el género. Es cierto que quienes migran mayoritariamente son niños y jóvenes, pero este dato trasciende la demografía pues supone que, primero, la migración ocurre en momentos de definición de la identidad personal, lo que tendrá consecuencias para la consolidación de una identidad migrante y de cara al enfrentamiento de los riesgos del camino. En segundo lugar, significa que quienes se quedan cuidando al resto, a la casa o supuestamente resguardadas de que “se vayan con cualquiera” o que “ganen ideas”, son las niñas y las jóvenes. En consecuencia, cabe afirmar que la migración irregular remarca y reproduce dinámicas propias de una masculinidad hegemónica.

La evidencia con la que se cuenta muestra que para que un NNA migre de forma irregular son fundamentales factores de riesgo como los siguientes: una planificación elaborada del viaje; la relativización de los riesgos que puede enfrentar en el camino y la creencia de la improbabilidad de que uno mismo puede llegar a sufrir perjuicios en el trayecto; la percepción de un entorno violento e inseguro (no necesariamente haber sido victimizado); contar con una red comunitaria o familiar migrante; y aspirar al llamado “sueño americano”, así como identificarse a sí mismo como un migrante. En suma, con sus excepciones, la ecuación personal que explica que un NNA migre de forma irregular nunca se agota en la realidad difícil que le circunda, y tampoco en la figura abstracta del niño o la niña migrante. Suele existir, cuando menos, el llamado de los suyos en el exterior y una socialización migrante, pero también pesa la vivencia de una realidad dura y cambiante, así como el interjuego de procesos subjetivos que consolidan las condiciones estructurales que los empujan a irse del país.

La migración irregular va cobrando más importancia en las vidas de muchos niños y adolescentes a medida que sienten más el impacto de la exclusión social y la compleja dinámica psicosocial antes mencionada. La exclusión social, que ya es endémica en El Salvador, continuará actuando como un factor expulsor de muchos NNA.

La acción de las pandillas en sus esfuerzos de reclutamiento hace que muchos NNA tengan que salir repentinamente hacia los Estados Unidos, aunque la posibilidad siempre haya estado en el horizonte para muchos de las niñas y los niños. Las amenazas, al final, terminan expulsando a los NNA de sus comunidades, pero éstas no desaparecen con la partida de los NNA; sencillamente quedan en estado de letargo. Cuando los NNA son repatriados, se reactivan y por eso algunos NNA y sus familiares en El Salvador manifiestan que es muy peligroso regresar a la comunidad. En esas circunstancias, un nuevo intento de marcharse se hace imperativo y urgente, aunque no se desee.

Es difícil pensar que en El Salvador la violencia pandilleril disminuya substancialmente, puesto que en los últimos años, por políticas de Estado fallidas, las maras han ido adquiriendo un protagonismo político importante. Las maras o pandillas han sido catapultadas como actores sociales de primer orden, y logran determinar casi unilateralmente el alza o la baja de los homicidios—la expresión más extrema de la violencia social—las extorsiones y otros delitos graves. A medida que las pandillas encuentran en los centros escolares un espacio de actuación

fértil e impune, es previsible que aumente el número de NNA que migran de manera irregular. Para que esa motivación de la migración también disminuya en importancia, se precisaría de una actuación del Estado concertada y a mediano plazo para disminuir la violencia pandilleril en los centros escolares, las comunidades, etc., desde un enfoque transversal e integral de derechos y desarrollo humano.

En cuanto a los marcos legales, se puede concluir que el problema de fondo es su falta de aplicación efectiva. Como suele suceder—y ha ocurrido con el progresivo desborde de inseguridad pública propiciado por las pandillas en los últimos años. Las problemáticas sociales evidencian que lo que vuelve inefectivas a las herramientas legales no es la falta de leyes—que, sin bien son siempre perfectibles, existen, sino la incapacidad de los operadores, la lentitud de los procesos o la dilución de responsabilidad de las instituciones y la falta de previsión adecuada de los fenómenos. Ello, sin perjuicio de la falta de adecuación de la ley de migración, tal como se explicó.

A pesar de la existencia de convenios internacionales y legislación general para atender a los NNA, gran parte del andamiaje institucional y legal más útil y específico para atender a la niñez migrante in El Salvador es extremadamente reciente. La LEPINA apenas tiene un quinquenio de vida, durante el cual hubo un año de moratoria; el Sistema Nacional de Protección de la Niñez y Adolescencia en El Salvador inició sus funciones en 2011; la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia se implementó en 2013; y CONMIGRANTES se estableció a finales de 2012, entre otros ejemplos. Todas estas iniciativas aún se encuentran en fase de implementación y hasta de resolución de conflictos entre las competencias de distintas instancias. Desafortunadamente, también el trágico y dramático fenómeno de la niñez migrante comprueba, una vez más, que en el país se reacciona tarde ante sus problemas más perentorios, cuando éstos se han cronificado tanto que constituyen retos casi insalvables hasta para la mejor de las iniciativas.

Si bien el cuerpo legal nacional más reciente—y, naturalmente, los instrumentos legales internacionales—que atiende el bienestar de los NNA tienen como filosofía inspiradora el interés superior de la niñez, el contexto social, político y económico del país hace que ese enfoque se neutralice. La larga resistencia del CONNA de verse involucrada de manera importante en todos los aspectos y dinámicas que afectan la migración irregular de NNA en el tema de niñez migrante, así como sus tímidas actuaciones asociadas a la asistencia de la niñez deportada, evidencian un escaso entendimiento del fenómeno migratorio dentro de un enfoque de derechos humanos y de interés superior del NNA. Por ejemplo, culpar a los padres de los NNA por la migración irregular de sus hijos e hijas y amenazarles con multas cuantiosas hace desaparecer la responsabilidad del Estado sobre la exclusión social y violencia que se encuentran en la base de ese fenómeno migratorio. Así también, minimiza la fuerza desde el derecho a la reunificación familiar, tanto como el hecho de que los proyectos de vida de los NNA son su construcción social propia y no la de sus padres, aunque éstos jueguen un papel importante.

Puede decirse que la atención puesta en la migración irregular de NNA salvadoreños hacía Estados Unidos es de reciente data, aunque se enmarque en procesos migratorios de larga data. El incremento de la migración de la niñez salvadoreña, observado en la última década a través de los registros de aprehensiones en la frontera sur de Estados Unidos y de las deportaciones desde

México, muestra el alto grado de vulnerabilidad de la niñez migrante y no refleja su magnitud real, que es mucho mayor. Se presta normalmente atención a los y las NNA que viajan no acompañados, pero tales datos no incorporan a aquéllos que son parte del flujo migratorio y viajan con familiares, o a los que logran atravesar la frontera y llegar a su destino, ni a aquéllos que por razones diversas quedan atrapados en tránsito en territorio mexicano.

La reintegración de los NNA repatriados tiene dificultades que se circunscriben a distintas esferas, todas ellas interrelacionadas. En primer lugar, el hecho de que cuando los NNA son deportados sus planes inmediatos consisten con frecuencia en iniciar el viaje de nuevo. Lo hacen debido a varios factores: porque el deseo de la reunificación familiar es muy grande, porque las amenazas de las pandillas en El Salvador se han extendido seriamente, porque la situación de exclusión social en la que se encuentran no les permite construir un proyecto de vida con dignidad y, entre otros factores, porque el trato que se hizo con el coyote incluye dos o tres intentos por la misma suma de dinero, una deuda ya incurrida. Los peligros asociados con la ruta migratoria irregular no tienen un peso determinante en los procesos de decisión de iniciar un nuevo intento.

En segundo lugar, la debilidad institucional del Estado salvadoreño es tan extendida que no tiene programas de reintegración que faciliten y alienten el arraigo de los NNA de tal forma que sus necesidades básicas de salud, educación, seguridad, trabajo y protección se vean atendidas en sus aspectos fundamentales. En tercer lugar, la entidad rectora de velar por el bienestar de los NNA en el país, el CONNA, hasta ahora ha mostrado poca iniciativa dirigida a fortalecer la reintegración de los niños deportados, tanto por limitaciones presupuestarias, por lentitud en su consolidación institucional, como por una visión legalista del fenómeno de la migración irregular de la niñez salvadoreña, aunque esta está comenzando a evolucionar. Finalmente, el impacto que tiene la violencia como detonante de la migración hace que la niñez no pueda retornar a sus lugares de origen, dado que su seguridad física corre peligro por el accionar de las pandillas y otros miembros del crimen organizado. Esta cuarta dificultad hace que la migración ya no sea una opción sino una necesidad de supervivencia.

La protección consular se ha visto potenciada por la legislación de protección a migrantes salvadoreños, así como por el diseño de protocolos para atender a las víctimas, los cuales contienen un claro enfoque de derechos. Sin embargo, ello aún no ha llevado al desarrollo de programas específicos para prevenir abusos en destino, como detenciones y deportaciones arbitrarias, contrarias al interés superior del niño.

En otro orden de cosas, cabe destacar la ausencia de información y mecanismos específicos para la atención de NNA y familias migrantes que residen—temporal o definitivamente—en el país, así como quienes transitan por su territorio con el objetivo de llegar a Estados Unidos. Ello, sumado a un marco jurídico completamente desfasado, conduce a la ausencia de programas de protección de los derechos de NNA migrantes e hijos de migrantes.

Por último, es preciso subrayar que mientras las políticas migratorias mexicana y estadounidense continúen enmarcándose dentro de la política de seguridad nacional y regional, será difícil que el fenómeno de la migración irregular y, sobre todo—la que incluye a los y las NNA—pueda enmarcarse dentro del contexto de los derechos humanos. Además, se continuará propiciando la actuación del crimen organizado que se especializa en el tráfico de personas. Mientras la

migración irregular se criminalice, es decir, que por un lado sea considerada un delito—o mostrada como tal aunque la normativa no lo haga—y se la aborde institucionalmente de esa manera por las autoridades migratorias de los Estados de tránsito y de destino, se desatiendan las causas estructurales, se refuercen los controles que facilitan la actuación del crimen organizado, y se reduzcan las oportunidades para migrar de manera regular, los peligros para los y las migrantes irán en aumento, impactando de manera particular en los niños y niñas, cuyo número aumenta año tras año.

*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>.*