

MIGRACIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES:

Antecedentes y análisis de información
DE LA RED DE MÓDULOS Y ALBERGUES
de los Sistemas DIF, 2007-2016



MIGRACIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES:

**Antecedentes y análisis de información
DE LA RED DE MÓDULOS Y ALBERGUES
de los Sistemas DIF, 2007-2016**

© CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN

Dr. José María Vértiz 852, Col. Narvarte

C. P. 03020, México, D. F.

<<http://www.conapo.gob.mx>>

Migración de niñas, niños y adolescentes:

Antecedentes y análisis de información de la Red de módulos y albergues de los Sistemas DIF, 2007-2016

Primera edición: octubre de 2016

ISBN: 978-607-427-281-9

Consejo Nacional de Población

Autor:

Matthew James Lorenzen Martiny, Asesor de la Dirección de Estudios Socioeconómicos y Migración Internacional

Coordinación y revisión:

Alejandra Reyes Miranda, Subdirectora de Estudios Socioeconómicos y Migración Internacional

Alma Nava Pérez, Jefa del Departamento de Estudios Socioeconómicos

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

Colaboración y revisión:

Elva Leonor Cárdenas Miranda, Directora General de Normatividad, Promoción y Difusión de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Isabel Sonia Medina Pontaza, Directora de Promoción y Difusión de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Angélica Gil Rivera, Subdirectora de Difusión de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Martín Alejandro Sánchez Martínez, Jefe de Departamento de Análisis de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Diseño y formación:

Myrna Muñoz Del Valle, Jefa de Diseño Gráfico, CONAPO

Cuidado de la edición:

Maricela Márquez Villeda, Subdirectora de Desarrollo Editorial, CONAPO

Corrección de estilo:

Cristina Gil Villegas Montiel, Coordinadora de Comunicación Social, CONAPO

Diseño de portada:

Myrna Muñoz Del Valle, Jefa de Diseño Gráfico, CONAPO

Consejo Nacional de Población

Propiedad de derechos de autor con 50% y la edición de la obra

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

Propiedad de derechos de autor con 50% y la edición de la obra

Se permite la reproducción total o parcial

sin fines comerciales, citando la fuente.

Impreso en México

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN

MIGUEL ÁNGEL OSORIO CHONG
Secretario de Gobernación y
Presidente del Consejo Nacional de Población

CLAUDIA RUIZ MASSIEU SALINAS
Secretaria de Relaciones Exteriores

LUIS ENRIQUE MIRANDA NAVA
Secretario de Desarrollo Social

RAFAEL PACCHIANO ALAMÁN
Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales

JOSÉ EDUARDO CALZADA ROVIROSA
Secretario de Agricultura, Ganadería,
Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

AURELIO NUÑO MAYER
Secretario de Educación Pública

JOSÉ NARRO ROBLES
Secretario de Salud

ALFONSO NAVARRETE PRIDA
Secretario del Trabajo y Previsión Social

MARÍA DEL ROSARIO ROBLES BERLANGA
Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

ILDEFONSO GUAJARDO VILLARREAL
Secretario de Economía

JOSÉ ANTONIO MEADE KURIBREÑA
Secretario de Hacienda y Crédito Público

LAURA VARGAS CARRILLO
Titular del Sistema Nacional para el
Desarrollo Integral de la Familia

JULIO ALFONSO SANTAELLA CASTELL
Presidente del Instituto Nacional
de Estadística y Geografía

LORENA CRUZ SÁNCHEZ
Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres

MIKEL ANDONI ARRIOLA PEÑALOSA
Director General del Instituto Mexicano
del Seguro Social

JOSÉ REYES BAEZA TERRAZAS
Director General del Instituto de Seguridad y
Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

NUVIA MAGDALENA MAYORGA DELGADO
Directora General de la Comisión Nacional
para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

MIGUEL ÁNGEL OSORIO CHONG
Secretario de Gobernación

Subsecretaría de Gobierno

FELIPE SOLÍS ACERO
Subsecretario de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos

ROBERTO CAMPA CIFRIÁN
Subsecretario de Derechos Humanos

HUMBERTO ROQUE VILLANUEVA
Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos

ANDRÉS CHAO EBERGENYI
Subsecretario de Normatividad de Medios

ALBERTO BEGNÉ GUERRA
Subsecretario de Prevención y Participación Ciudadana

JORGE FRANCISCO MÁRQUEZ MONTES
Oficial Mayor

SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN

PATRICIA CHEMOR RUIZ
Secretaria General

JESÚS ZIMBRÓN GUADARRAMA
Director General Adjunto de
Análisis Económico y Social

MARÍA DE LA CRUZ MURADÁS TROITIÑO
Directora General de Estudios
Sociodemográficos y Prospectiva

MATÍAS JARAMILLO BENÍTEZ
Director General de Planeación
en Población y Desarrollo

ABRAHAM ROJAS JOYNER
Director General de Programas de Población
y Asuntos Internacionales

JAVIER GONZÁLEZ ROSAS
Director de Estudios Socioeconómicos
y Migración Internacional

RAÚL ROMO VIRAMONTES
Director de Poblamiento y
Desarrollo Regional Sustentable

ELOÍNA MENESES MENDOZA
Directora de Estudios Sociodemográficos

RAÚL GUTIÉRREZ HERNÁNDEZ
Director de Análisis Estadístico e Informática

CÉSAR ANDRÉS GARCÍA SÁNCHEZ
Director de Cultura Demográfica

BÁRBARA STELLA MIRANDA DELGADO
Directora de Coordinación Interinstitucional
e Intergubernamental

JUAN CARLOS ALVA DOSAL
Director de Administración

SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA

ANGÉLICA RIVERA DE PEÑA

Presidenta del Consejo Ciudadano Consultivo del
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

LAURA I. VARGAS CARRILLO

Titular del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

JAIME JESÚS ANTÓN DE LA CONCHA

Oficial Mayor del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

NELLY MONTEALEGRE DÍAZ

Procuradora Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes

ELVA LEONOR CÁRDENAS MIRANDA

Dirección General de Normatividad, Promoción
y Difusión de los Derechos
de Niñas, Niños y Adolescentes

ISABEL SONIA MEDINA PONTAZA

Directora de Promoción y Difusión de los
Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

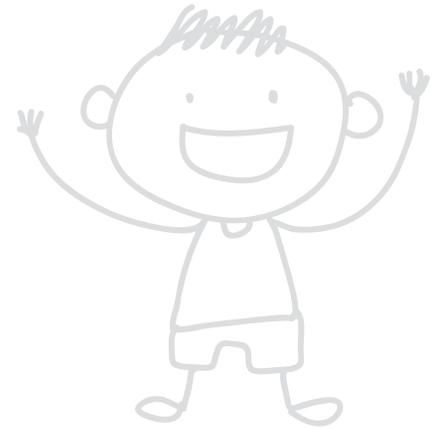
ROSA ANGÉLICA GIL RIVERA

Subdirectora de Difusión de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

MARTÍN ALEJANDRO SÁNCHEZ MARTÍNEZ

Jefe de Departamento de Análisis de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

ÍNDICE



9 PRESENTACIÓN

11 INTRODUCCIÓN

15 PARTE I. ANTECEDENTES

17 Capítulo 1. Datos previos sobre la migración de NNyA

18 1.1 Las aprehensiones de NNyA migrantes en Estados Unidos

30 1.2 Las repatriaciones de NNyA migrantes mexicanos desde Estados Unidos

40 1.3 Los aseguramientos de NNyA migrantes extranjeros en México

49 Capítulo 2. Las causas de la migración de NNyA

50 2.1 Las causas generales de la migración de NNyA mexicanos y centroamericanos

57 2.2 Las causas de la *ola* de NNyA migrantes centroamericanos a Estados Unidos en el periodo 2012-2014

64 2.3 Las causas de la disminución de la migración de NNyA centroamericanos a Estados Unidos en 2014 y 2015

73 Capítulo 3. El marco de protección a NNyA migrantes

73 3.1 Los acuerdos y las declaraciones internacionales

84 3.2 El marco legal mexicano

95 3.3 La atención a NNyA migrantes no acompañados en la Red de módulos y albergues





103	PARTE II. ANÁLISIS DE INFORMACIÓN DE LA RED DE MÓDULOS Y ALBERGUES DE LOS SISTEMAS DIF
105	Capítulo 4. La Red de módulos y albergues, y las NNyA migrantes atendidos
106	4.1 La Red de módulos y albergues
112	4.2 Las NNyA migrantes atendidos
127	Capítulo 5. Características de las NNyA migrantes atendidos en la Red de módulos y albergues
128	5.1 La condición migratoria, los países de origen, y las entidades federativas de origen de las NNyA migrantes mexicanos
136	5.2 El sexo, los grupos de edad y la escolaridad
146	5.3 La condición de acompañamiento al salir de la comunidad de origen y los medios de transporte utilizados
153	5.4 El lugar de detección
160	5.5 Los intentos migratorios
165	Capítulo 6. Las causas de la migración y el conocimiento de la posibilidad y el deseo de solicitar la condición de refugiado en México de las NNyA atendidos en la Red de módulos y albergues
166	6.1 Las causas de la migración señaladas
180	6.2 La sensación de peligro de regresar al lugar de origen
182	6.3 El conocimiento de la posibilidad y el deseo de solicitar la condición de refugiado en México
187	CONCLUSIONES
193	BIBLIOGRAFÍA

La migración internacional es un fenómeno que se ha acentuado en los últimos años en un número significativo de países del mundo como resultado de factores económicos, sociales y culturales, tan solo por citar algunos. Nuestro país no ha sido la excepción, pues los flujos migratorios se han incrementado notablemente a través de sus fronteras.

De ahí que el Gobierno de la República, encabezado por el Presidente Enrique Peña Nieto, ha pugnado por dar respuesta a la protección y garantía de los derechos humanos de los migrantes, como se planteó en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en la meta México Incluyente.

En particular, se ha buscado dar atención a niñas, niños y adolescentes migrantes que por su condición de vulnerabilidad requieren de una protección especial y de la suma de esfuerzos de las instituciones gubernamentales y de la sociedad en su conjunto.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) ha realizado múltiples acciones para la protección de los derechos de este grupo poblacional y es a través de la “Estrategia para la prevención y atención de niñas, niños y adolescentes” que la Red de módulos y albergues, operados por los Sistemas Estatales y Municipales DIF, así como por Organizaciones de la Sociedad Civil, brinda diversos servicios integrales a niñas, niños y adolescentes (NNyA) migrantes no acompañados o separados, de nacionalidad mexicana o extranjera, en tanto que el Instituto Nacional de Migración define su situación migratoria (para el caso de extranjeros) o bien se determina si su reunificación familiar es la mejor medida con base en su interés superior.

La presente publicación, *Migración de niñas, niños y adolescentes: Antecedentes y análisis de información de la Red de módulos y albergues de los Sistemas DIF, 2007-2016*, es un esfuerzo conjunto del Sistema Nacional DIF y del Consejo Nacional de Población (CONAPO), con el objetivo de esquematizar cuantitativa y cualitativamente cómo se ha ido transformando esta migración en nuestro país, con el firme propósito de continuar fortaleciendo acciones coordinadas que orienten el desarrollo de políticas públicas.



Es importante destacar que este análisis, realizado por el CONAPO a partir de la información proporcionada por el Sistema Nacional DIF, no solo ha permitido la caracterización de la infancia y adolescencia migrante en México, sino que además posibilita contextualizar este fenómeno social, con énfasis en los países del Triángulo Norte de Centroamérica: El Salvador, Honduras y Guatemala.

Hacemos votos por que este trabajo resulte de utilidad para los programas y políticas públicas que el gobierno mexicano desarrolle en el futuro inmediato a favor de la infancia y adolescencia migrante, así como para los estudiosos e interesados en el tema.

Laura I. Vargas Carrillo

Titular del Sistema Nacional
para el Desarrollo Integral de la Familia

Patricia Chemor Ruiz

Secretaria General del
Consejo Nacional de Población



INTRODUCCIÓN

En junio de 2014, el Presidente de Estados Unidos anunció la existencia de una “situación humanitaria urgente” en la frontera con México, debido al aumento sustancial en las aprehensiones de niñas, niños y adolescentes (NNyA) migrantes indocumentados por la Patrulla Fronteriza. Incluso antes de ese pronunciamiento, la migración de NNyA ya se había convertido en un tema grave, tanto en Estados Unidos como en los países de origen y tránsito (esencialmente México, Guatemala, Honduras y El Salvador), en gran parte a raíz de la divulgación de información que revelaba el significativo incremento de este fenómeno y de imágenes que mostraban las malas y hacinadas condiciones de alojamiento de migrantes menores de edad en los centros de detención en Estados Unidos. El hecho de que la mayoría de esos migrantes estaba compuesta por NNyA no acompañados por sus padres también provocó una gran inquietud, al igual que el hecho de que las causas de la migración involucraban no solo la búsqueda de mejores condiciones económicas o la reunificación familiar, sino también la violencia en los lugares de origen.

Los gobiernos de Estados Unidos, México y de los países del Triángulo Norte de Centroamérica –Guatemala, Honduras y El Salvador– empezaron a responder de diferentes maneras a esta *ola* de migrantes menores de edad, tal como se le empezó a designar en la prensa. No obstante, en esas intervenciones ha predominado el enfoque de contención.

El gobierno estadounidense lanzó operativos para combatir el contrabando y el tráfico de personas; abrió nuevos centros de detención para familias migrantes con el fin de acelerar las repatriaciones y desalentar la inmigración (aunque esta estrategia fue frenada por recursos legales); adoptó una nueva política para las cortes de inmigración, dando prioridad a las NNyA (y sobre todo a los no acompañados) para acelerar los procedimientos legales migratorios; emprendió una serie de redadas en el interior de Estados Unidos para detener a familias migrantes que habían llegado recientemente al país y cuyos procedimientos legales migratorios habían terminado



en órdenes de deportación; organizó campañas mediáticas en los países de origen para advertir sobre los peligros de la migración, con el fin de desalentarla; y canalizó recursos a México y los países del Triángulo Norte de Centroamérica para contener la migración, aunque también para implementar algunos programas de desarrollo en Guatemala, Honduras y El Salvador.

Por su parte, el gobierno mexicano anunció en julio de 2014 la puesta en marcha del Programa Frontera Sur que, entre otras medidas, intensifica los esfuerzos de detección y aseguramiento (aprehensión) de migrantes indocumentados –esencialmente centroamericanos– por las autoridades migratorias. El consecuente aumento de los aseguramientos de NNyA migrantes extranjeros en México contribuyó a reducir el número de migrantes menores de edad que lograron llegar a la frontera con Estados Unidos en 2015, aunque siguió siendo muy elevado.

A pesar de estas intervenciones, los datos preliminares de 2016 de la Patrulla Fronteriza ya indican un nuevo incremento en las aprehensiones de migrantes menores de edad con respecto a 2015. De esta manera, la falta de éxito de las medidas implementadas hasta ahora para reducir de forma sustancial y durable la migración de NNyA demuestra la apremiante necesidad de analizar de forma más profunda las características, tendencias y causas de este fenómeno, con el fin último de apuntar hacia posibles políticas y programas más integrales que ayuden a proteger los derechos de los migrantes menores de edad y que hagan real el principio del derecho a no migrar –o más precisamente el derecho a no tener que migrar. Es en ese espíritu que debe leerse el presente estudio.

En los seis capítulos siguientes se realiza un amplio análisis sobre la migración de NNyA, presentando algunos antecedentes estadísticos, bibliográficos y legales, y exponiendo información de la Red de módulos y albergues para migrantes menores de edad, integrada por los sistemas municipales y estatales para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y por algunas organizaciones de la sociedad civil. De manera más precisa, el trabajo está dividido en dos partes, cada una integrada por tres capítulos.

En los tres primeros se presentan algunos antecedentes cruciales sobre la migración de NNyA, incluyendo datos que han reunido instituciones como la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos y la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación; se sintetizan varios estudios previos sobre las causas de la migración de NNyA mexicanos y centroamericanos; y se exponen los elementos de distintos acuerdos internacionales y del marco legal mexicano que son especialmente pertinentes para el tema en cuestión.

Los tres últimos capítulos constituyen el aporte original y quizás más importante de esta investigación. En ellos se analiza información de la Red de módulos y albergues para migrantes menores de edad, en donde se atiende a NNyA mexicanos repatriados desde Estados Unidos y a NNyA migrantes extranjeros asegurados por las autoridades migratorias mexicanas. Esa información incluye datos de sus anuarios estadísticos de 2007 a 2015, cifras de los reportes mensuales que los módulos y albergues hacen llegar al DIF Nacional, y los resultados de una encuesta diseñada e implementada para este estudio, que se realizó en



diez módulos y albergues en junio de 2016. En esos tres últimos capítulos se abordan algunas características de dicha Red, en particular la localización de los módulos y albergues y el número de NNyA atendidos; se estudian diversas características de los menores de edad alojados, incluyendo el lugar de origen, el sexo, la escolaridad, la condición de acompañamiento, los medios de transporte utilizados, los estados donde fueron detectados por las autoridades, y los intentos migratorios; y se analizan las causas de la migración señaladas por los menores de edad, al igual que la sensación de peligro de regresar a su lugar de origen, y el conocimiento de la posibilidad y el deseo de solicitar la condición de refugiado en México.

Por último, en las conclusiones se recapitulan los principales hallazgos del estudio y se sugieren algunas direcciones que podrían tomar las políticas y los programas públicos dirigidos a la niñez migrante.



PARTE I. ANTECEDENTES



La *ola* de migrantes menores de edad con destino a Estados Unidos que surgió a partir de 2012 reavivó el interés y la preocupación sobre la migración de niñas, niños y adolescentes (NNYA) por parte de investigadores, medios de comunicación, gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, y organismos internacionales (UNICEF, OIM, ACNUR, CIDH, entre otros). En efecto, si bien la migración de este grupo de población ha sido desde hace muchos años un foco de atención para algunos sectores, a partir de 2012 podemos observar la divulgación de un gran número de datos, artículos, informes y reportajes, al igual que importantes cambios legales y en los protocolos y programas oficiales.

En esta primera parte abordamos esos antecedentes, que son fundamentales para comprender la compleja problemática de la migración de NNYA y para dar sentido al análisis de información de la Red de módulos y albergues, integrada por los sistemas estatales y municipales DIF y por algunas organizaciones de la sociedad civil, realizado en la segunda parte de este documento. En el primer capítulo presentamos algunos datos previos fundamentales sobre la migración de NNYA, incluyendo las aprehensiones por autoridades estadounidenses, las repatriaciones de mexicanos desde Estados Unidos y los aseguramientos de extranjeros en México. En el segundo abordamos las causas generales que se han expuesto para explicar la migración de menores de edad centroamericanos y mexicanos, al igual que las causas de la *ola* de NNYA migrantes centroamericanos a Estados Unidos en el periodo 2012-2014, y de su posterior disminución a partir de la segunda mitad de 2014. En el tercer capítulo hacemos una breve síntesis del marco de protección a NNYA migrantes, incluyendo los acuerdos internacionales y el marco legal mexicano, y exponemos algunos antecedentes sobre el alojamiento de este grupo de población en la Red de módulos y albergues, en particular, las etapas por las que pasan antes, durante y después de estar en esos espacios, y los servicios y la atención que se les proporciona.



DATOS PREVIOS SOBRE LA MIGRACIÓN DE NNyA

Cuantificar y caracterizar a los flujos migratorios desde, hacia y en tránsito por México resulta una tarea sumamente difícil, dada la diversidad de esos flujos (respecto del lugar de origen, el destino, la temporalidad y duración, etc.), y dado el hecho de que una gran parte se compone de migrantes sin documentos. La cuantificación y caracterización de los flujos migratorios de migrantes menores de 18 años se complica aún más, al existir relativamente poca información disponible y porque esos flujos también son diversos —por ejemplo, se pueden dividir en NNyA acompañados y no acompañados, es decir, acompañados o no por sus familiares. No obstante, en años recientes diferentes instituciones han comenzado a divulgar datos sobre migrantes menores de edad que nos proporcionan una idea, aunque sea indirecta, de la dimensión y de algunas características de los flujos migratorios de NNyA desde, hacia y en tránsito por México.

Dividimos este capítulo en tres apartados. En el primero analizamos los datos sobre las aprehensiones de migrantes menores de edad en Estados Unidos realizadas por la Patrulla Fronteriza, al igual que sobre las características de las NNyA migrantes puestos bajo la responsabilidad de la Oficina de Reubicación de Refugiados de Estados Unidos (ORR) durante el periodo que esperan los resultados de sus procedimientos legales migratorios. En el segundo abordamos los datos sobre las repatriaciones de NNyA migrantes mexicanos desde Estados Unidos, recopilados por las autoridades mexicanas. En el tercer apartado estudiamos las cifras sobre los aseguramientos de NNyA migrantes extranjeros en México, exponiendo también algunos datos sobre aquellos que son retornados de forma asistida a sus países de origen.



1.1. Las aprehensiones de NNyA migrantes en Estados Unidos

La Patrulla Fronteriza de Estados Unidos (US Border Patrol) recopila datos sobre las aprehensiones totales de extranjeros, las aprehensiones de unidades familiares, y las aprehensiones de adultos y de menores de edad (de 0 a 17 años), desagregando esta última categoría en acompañados y no acompañados, es decir, acompañados o no por sus padres u otras personas que tienen su custodia legal. Este apartado se centra sobre todo en estas tres últimas variables. Hay que señalar que los datos que se presentan a continuación se refieren a años fiscales, es decir al periodo que va de octubre del año previo a septiembre del año de referencia.

Después de una reducción entre los años fiscales 2005 y 2011 del número de menores de edad aprehendidos por la Patrulla Fronteriza, de un máximo de 114 122 a un mínimo de 23 089, a partir de 2012 empieza un crecimiento acelerado del número de NNyA aprehendidos, alcanzando un nuevo pico de 107 613 en el año fiscal 2014, disminuyendo a 62 167 en 2015. Esta reciente *ola* de NNyA migrantes, como se le llamó en la prensa, estuvo compuesta principalmente de menores de edad no acompañados. Así, mientras que en el año fiscal 2009 (el primer año para el cual se tienen datos desagregados) las NNyA no acompañados representaban 48.6 por ciento de los aprehendidos, para 2013 representaban el 81.9 por ciento, bajando a 64.4 por ciento en 2015 (véanse gráfica 1 y cuadro 1).

La reciente *ola* de NNyA migrantes alcanzó su cúspide en junio de 2014, mes durante el cual se aprehendieron a 10 631 menores de edad no acompañados. En comparación, en junio de 2010 se detuvieron a tan solo 1 658. Sin embargo, la *ola* de NNyA migrantes disminuyó precipitadamente de julio a septiembre de 2014 —en ese último mes se registraron solamente 2 432 NNyA migrantes no acompañados aprehendidos. No obstante, los datos vuelven a mostrar un crecimiento a lo largo de 2015, alcanzando 6 796 aprehendidos en diciembre, aunque en enero de 2016 esta cifra baja a 3 115 (véase gráfica 2).

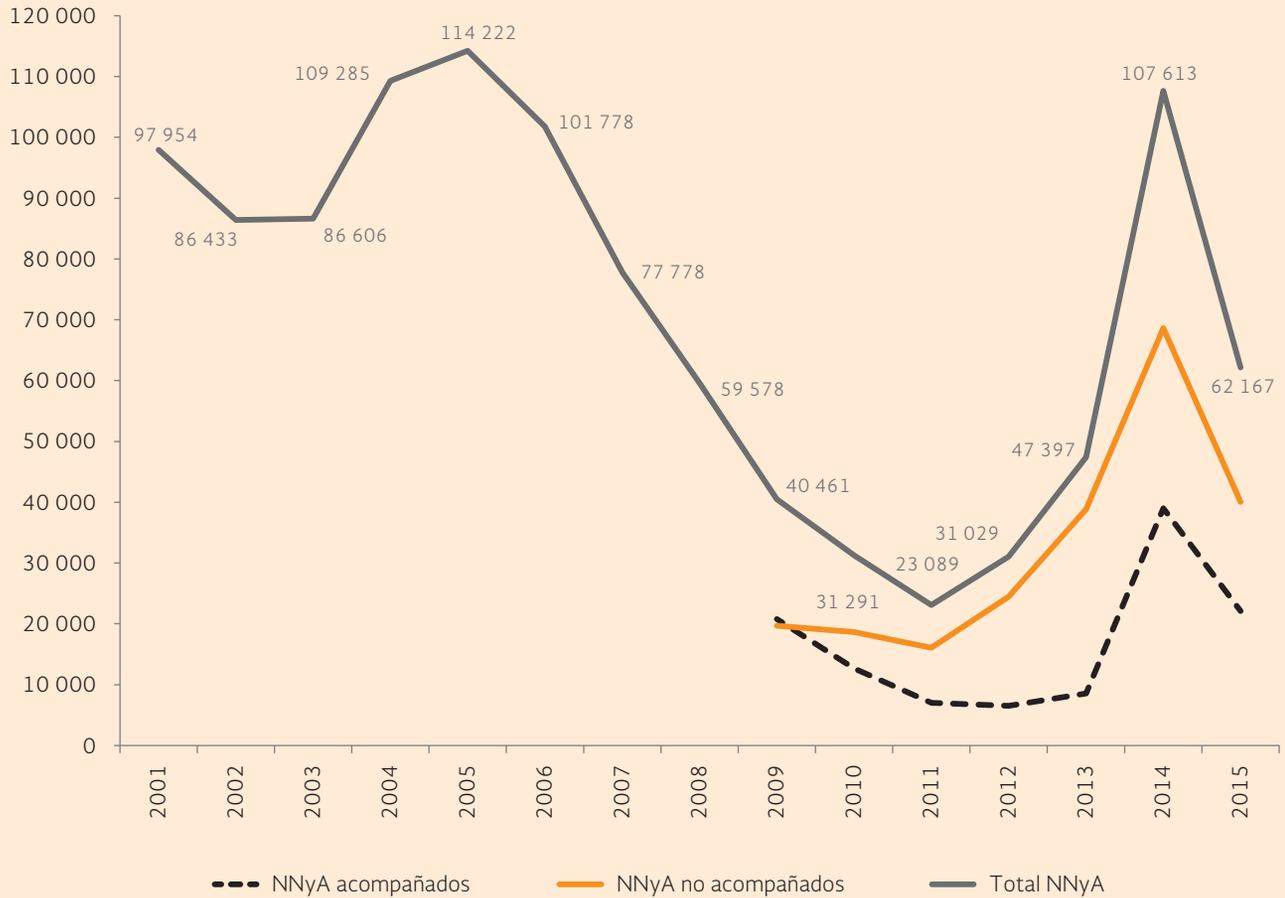
El incremento acelerado de las aprehensiones de NNyA migrantes entre 2012 y 2014 se refleja muy poco en los datos sobre las aprehensiones totales (tanto de adultos como de menores de edad), indicando que se trata de un fenómeno específico involucrando a niñas, niños y adolescentes. Así, el número total de aprehensiones pasó de 340 252 en el año fiscal 2011 a 486 651 en 2014, es decir, un incremento de 43 por ciento, mientras que el número de NNyA migrantes aprehendidos aumentó 366.1 por ciento en ese mismo periodo. De igual manera, mientras que entre los años fiscales 2001 y 2012 la proporción de NNyA migrantes no superó 9.6 por ciento del total de migrantes aprehendidos, para 2014 ya se había incrementado a 22.1 por ciento. Para el año fiscal 2015 se registran descensos en todas estas variables (véase cuadro 2).

Respecto a la composición de las aprehensiones de NNyA no acompañados según la nacionalidad, el cambio más evidente es la reducción del número y en particular de la proporción de NNyA migrantes mexicanos y el incremento del número y de la proporción de NNyA centroamericanos, esencialmente de los países del llamado Triángulo Norte de Centroamérica, es decir, Guatemala, Honduras y El Salvador (véanse cuadro 3 y gráfica 3).



GRÁFICA 1.

NNyA migrantes aprehendidos por la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos (acompañados, no acompañados y total), por año fiscal,* 2001-2015



Nota: * Corresponde a información de octubre del año anterior a septiembre del año de referencia.
Fuentes: Graham (2014); US Border Patrol (2014, 2015b).



CUADRO 1.

Número y porcentaje de NNyA migrantes aprehendidos por la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos por condición de acompañamiento y año fiscal*, 2009-2015

Año fiscal	NNyA acompañados		NNyA no acompañados		Total NNyA
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	
2009	20 793	51.4	19 668	48.6	40 461
2010	12 657	40.4	18 634	59.6	31 291
2011	7 033	30.5	16 056	69.5	23 089
2012	6 548	21.1	24 481	78.9	31 029
2013	8 564	18.1	38 833	81.9	47 397
2014	38 982	36.2	68 631	63.8	107 613
2015	22 132	35.6	40 035	64.4	62 167

Nota: * Corresponde a información de octubre del año anterior a septiembre del año de referencia.

Fuentes: Graham (2014); US Border Patrol (2014, 2015b).

En el año fiscal 2009 fueron aprehendidos 16 114 NNyA migrantes mexicanos no acompañados, lo que significa 81.9 por ciento del total de NNyA no acompañados aprehendidos, bajando a 11 012 en 2015, es decir, 27.6 por ciento del total. En lo que va del año fiscal 2016 (los datos van hasta febrero), fueron aprehendidos 4 658 NNyA mexicanos no acompañados, tan solo 19.8 por ciento del total. Al contrario, en el año fiscal 2009 fueron aprehendidos 3 304 NNyA migrantes no acompañados de los países del Triángulo Norte de Centroamérica, o sea, 16.8 por ciento del total de NNyA no acompañados aprehendidos, ascendiendo a 28 387 en 2015, es decir, 71 por ciento del total. En lo que va del año fiscal 2016, fueron aprehendidos 18 558 NNyA migrantes no acompañados provenientes del Triángulo Norte, o sea, 78.8 por ciento del total, la proporción más alta de todo el periodo (véanse cuadro 3 y gráfica 3).

De esta manera, podemos afirmar que la *ola* de migrantes menores de edad entre 2012 y 2014 se debió casi exclusivamente al crecimiento significativo del número de guatemaltecos, hondureños y salvadoreños —la cifra de NNyA mexicanos aprehendidos sí mostró un crecimiento entre 2012 y 2013, pero ya para 2014 se registra un descenso. Más concretamente, 94.3 por ciento del incremento del número de NNyA migrantes no acompañados aprehendidos entre 2012 y 2014 se debió al crecimiento del número de NNyA del Triángulo Norte de Centroamérica.

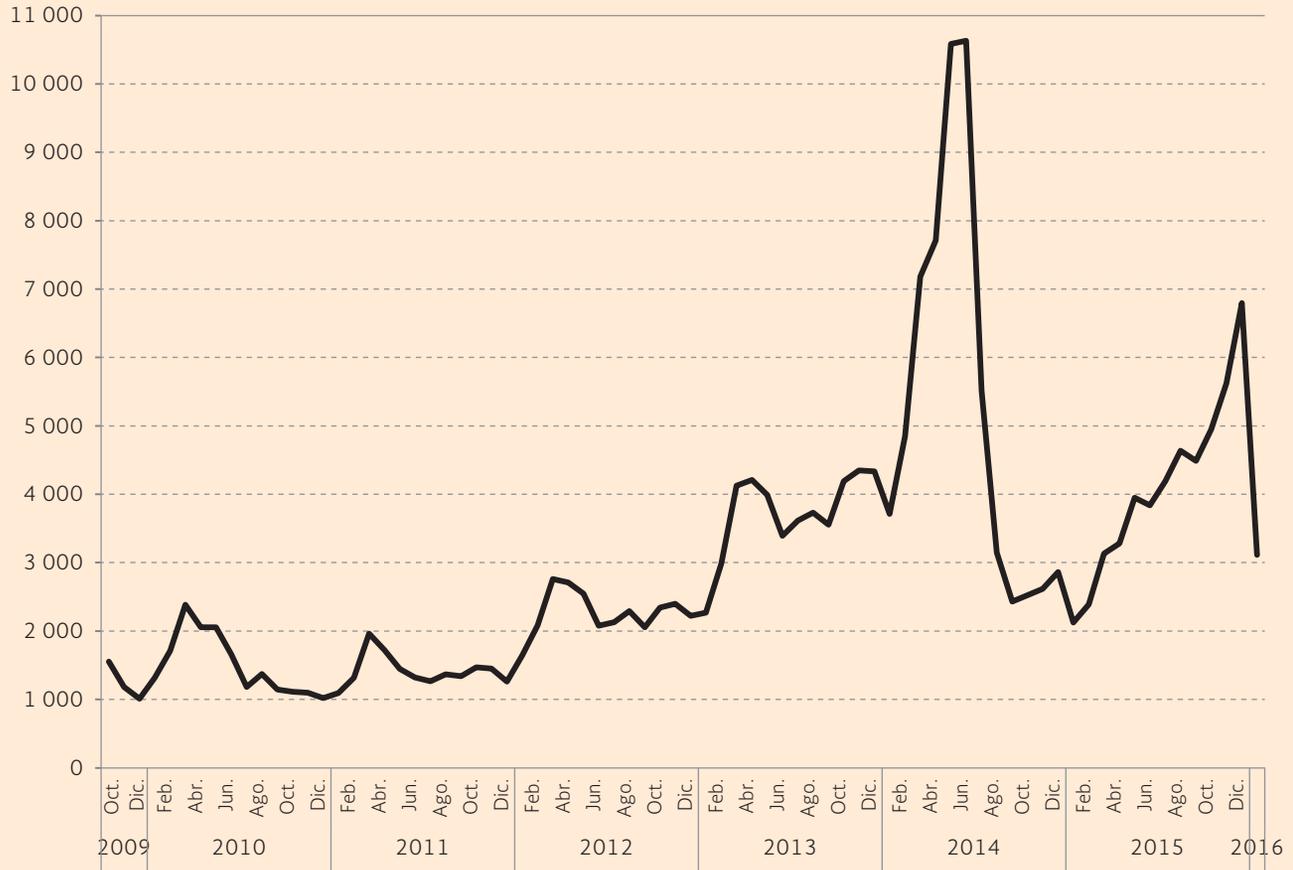
También se han registrado cambios en la proporción de menores de edad aprehendidos de los tres países centroamericanos mencionados. Así, entre los años fiscales 2009 y 2014 fue el grupo de hondureños el que más se incrementó, pasando de 4.9 a 26.6 por ciento del total de NNyA no acompañados aprehendidos, seguido de los guatemaltecos, subiendo de 5.7 a 24.9 por ciento, y de los salvadoreños, pasando de 6.2





GRÁFICA 2.

NNyA migrantes no acompañados apprehendidos por la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos, por mes, 2009-2016



Fuente: US Border Patrol (2016a).



CUADRO 2.

Número y porcentaje de NNyA migrantes aprehendidos por la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos respecto del total de aprehensiones (adultos y NNyA), por año fiscal,* 2001-2015

Año fiscal	NNyA		Total (adultos y NNyA)
	Número	Porcentaje	
2001	97 954	7.7	1 266 214
2002	86 433	9.0	955 310
2003	86 606	9.3	931 557
2004	109 285	9.4	1 160 395
2005	114 222	9.6	1 189 075
2006	101 778	9.3	1 089 092
2007	77 778	8.9	876 704
2008	59 578	8.2	723 825
2009	40 461	7.3	556 041
2010	31 291	6.8	463 382
2011	23 089	6.8	340 252
2012	31 029	8.5	364 768
2013	47 397	11.3	420 789
2014	107 613	22.1	486 651
2015	62 167	18.4	337 117

Nota: * Corresponde a información de octubre del año anterior a septiembre del año de referencia.

Fuentes: Graham (2014); US Border Patrol (2014, 2015a, 2015b).





CUADRO 3.

NNyA migrantes no acompañados aprehendidos por la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos en la frontera suroeste, por país de origen y año fiscal,* 2009-2016

País de origen	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (hasta febrero)
Guatemala	1 115	1 517	1 565	3 835	8 068	17 057	13 589	8 329
El Salvador	1 221	1 910	1 394	3 314	5 990	16 404	9 389	6 621
México	16 114	13 724	11 768	13 974	17 240	15 634	11 012	4 658
Honduras	968	1 017	974	2 997	6 747	18 244	5 409	3 608
Otro país	250	466	355	361	788	1 202	571	337
Total	19 668	18 634	16 056	24 481	38 833	68 541	39 970	23 553

Nota: * Corresponde a información de octubre del año anterior a septiembre del año de referencia.

Fuentes: Graham (2014); US Border Patrol (2014, 2015b, 2016b).

a 23.9 por ciento. Hay que resaltar que en el año fiscal 2014 cada uno de los tres países centroamericanos superó a México en cuanto a NNyA migrantes no acompañados aprehendidos. Posteriormente, en los años 2015 y 2016, se observa una reducción significativa de los hondureños, representando solo 13.5 por ciento en el año fiscal 2015 y 15.3 por ciento en lo que va del año fiscal 2016. Al contrario, la proporción de NNyA guatemaltecos se incrementó a 34 por ciento en el año fiscal 2015 y a 35.4 por ciento en lo que va del año fiscal 2016. La proporción de salvadoreños, por su parte, se redujo moderadamente a 23.5 por ciento en 2015, elevándose a 28.1 por ciento en lo que va del año fiscal 2016 (véase gráfica 3).

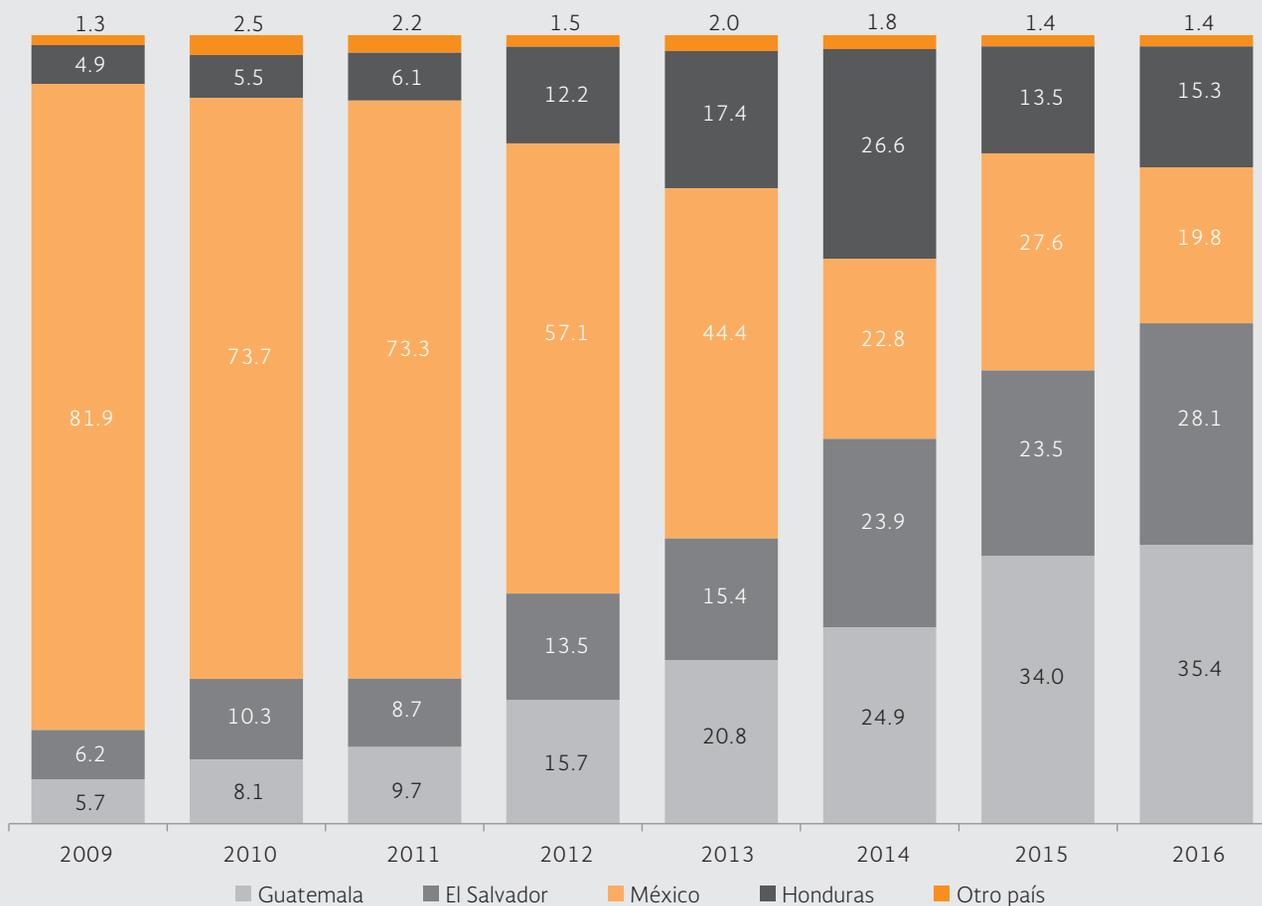
Las aprehensiones de NNyA de acuerdo con el sector de la frontera suroeste de Estados Unidos es información clave para saber cuáles rutas están usando para cruzar la frontera entre México y Estados Unidos. En el cuadro 4 dividimos el orden de los sectores por su localización geográfica: el primer sector llamado San Diego (en California), localizado en la frontera con Baja California, es el más occidental, mientras que el último sector llamado Río Grande Valley (en Texas), localizado en la frontera con Tamaulipas, es el más oriental.

Lo más importante de la información presentada es que el Río Grande Valley se ha vuelto el sector con más aprehensiones de NNyA no acompañados, pasando de 27 por ciento en el año fiscal 2010 a 72.9 por ciento en 2014; descendiendo a 59.7 y 60.1 por ciento en 2015 y en lo que va del año fiscal 2016, respectivamente. Al contrario, las aprehensiones en el sector Tucson (en Arizona), localizado en la frontera con Sonora, bajaron de 43.4 por ciento en el año fiscal 2010 a 15.1 por ciento en 2015, y a 12.2 por ciento en lo que va del año fiscal 2016. Estas tendencias se reflejan en gran medida en las aprehensiones totales (tanto de adultos como de menores de edad) por sector, aunque hay que subrayar que la proporción de



GRÁFICA 3.

Porcentaje de NNyA migrantes no acompañados aprehendidos por la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos en la frontera suroeste, por país de origen y año fiscal,* 2009-2016



Nota: * Corresponde a información de octubre del año anterior a septiembre del año de referencia.

En 2016, los datos disponibles son al mes de febrero.

Fuentes: Graham (2014); US Border Patrol (2014, 2015b, 2016b).





aprehensiones totales en el sector Río Grande Valley no es tan importante como en el caso de las NNyA no acompañados. Por ejemplo, en 2010, 13.3 por ciento de las aprehensiones totales tuvo lugar en este último sector y en 2015 subió a 44.4 por ciento. De esta manera, la frontera entre Texas y Tamaulipas parece representar un cruce fronterizo particularmente usual entre los menores de edad, sobre todo a partir de 2013.

Por último, la Oficina de Reubicación de Refugiados de Estados Unidos (Office of Refugee Resettlement, o ORR) compila datos sobre NNyA migrantes no acompañados que son puestos bajo su responsabilidad, generalmente tras ser aprehendidos por la Patrulla Fronteriza. Hay que especificar que, de acuerdo con la ley estadounidense —en específico, la Trafficking Victims Protection Reauthorization Act de 2008, o TVPRA—, los migrantes menores de edad no acompañados originarios de países no limítrofes no pueden ser devueltos a sus países de forma inmediata, y tienen derecho a comparecer ante un juez de migración. En consecuencia, a diferencia de las NNyA centroamericanos y de otras nacionalidades, una gran parte de las NNyA migrantes mexicanos no son puestos bajo la responsabilidad de la ORR y son devueltos de forma expedita a México, a menos que hayan sido posibles víctimas de trata o expresen miedo de regresar debido a un temor creíble de persecución (pudiendo llevar a solicitar la condición de asilo), y convengan voluntariamente retirar su solicitud de ingreso a Estados Unidos y retornar a México. Las NNyA migrantes

CUADRO 4.

Porcentaje de NNyA migrantes no acompañados de acuerdo con el sector de la frontera suroeste de Estados Unidos donde fueron aprehendidos por la Patrulla Fronteriza, por año fiscal,* 2010-2016

Sector	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (hasta enero)
San Diego	5.3	3.4	2.1	1.7	1.4	2.7	2.4
El Centro	2.4	2.9	2.0	1.1	1.0	1.7	1.6
Yuma	1.2	1.4	1.1	0.6	0.5	2.7	5.8
Tucson	43.4	36.9	29.7	23.4	12.1	15.1	12.2
El Paso	5.5	4.4	2.7	1.9	1.5	4.2	5.8
Big Bend	1.1	1.2	0.7	0.3	0.4	2.1	2.5
Del Río	5.5	7.0	6.6	5.5	4.8	5.7	4.8
Laredo	8.5	10.1	10.9	9.8	5.5	6.2	4.9
Río Grande Valley	27.0	32.8	44.1	55.6	72.9	59.7	60.1

Nota: * Corresponde a información de octubre del año anterior a septiembre del año de referencia.

Fuente: US Border Patrol (2016a).



no acompañados bajo la responsabilidad de la ORR son trasladados primeramente a albergues y posteriormente suelen ser transferidos a hogares de acogida y sobre todo a familiares que residen en Estados Unidos, mientras esperan los procedimientos legales migratorios que pueden ser muy tardados (en ocasiones duran más de un año). Se analizará de forma más detallada la TVPRA y sus impactos en el capítulo 2.

Los datos sobre las NNyA migrantes no acompañados bajo la responsabilidad de la ORR confirman la llamada *ola* migratoria acontecida entre 2012 y 2014, al igual que la disminución en 2015, y muestran que la mayoría de las personas migrantes menores de edad son de sexo masculino, aunque la presencia del sexo femenino se incrementó en el año fiscal 2014. Entre los años fiscales 2003 y 2011, el número de NNyA migrantes no acompañados bajo la responsabilidad de la ORR pasó de 4 792 a 7 120, disparándose a 57 496 para 2014, y reduciéndose a 33 726 en 2015, siendo aun así el segundo año con el mayor número de menores de edad bajo la responsabilidad de la ORR. La proporción de NNyA migrantes no acompañados de sexo femenino pasó de 29 por ciento en el año fiscal 2010 a 34 por ciento en 2014, y a 32 por ciento en 2015.

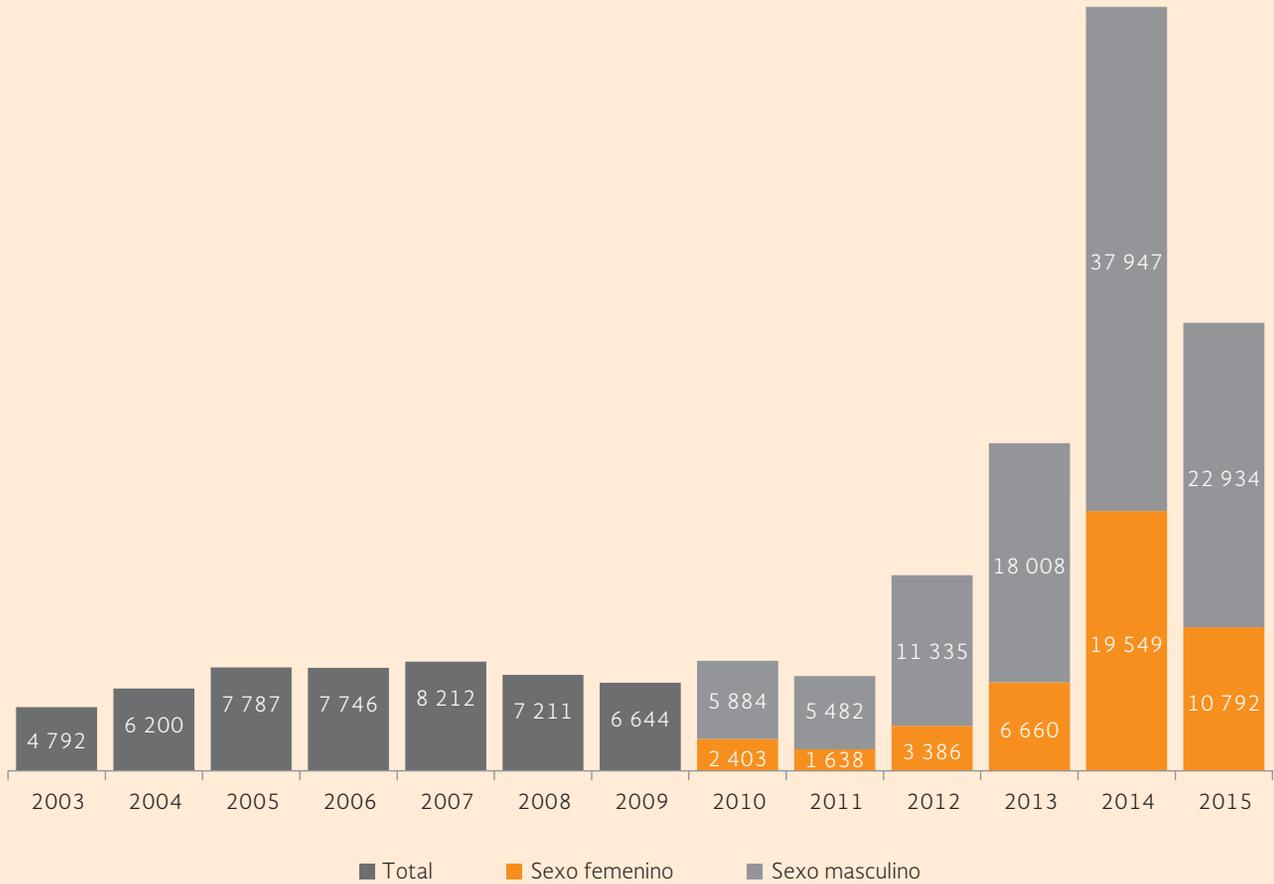
Recordemos que la categoría de mexicanos está sub-representada en estos datos, como lo acabamos de explicar. No obstante, se confirman algunas tendencias que expusimos anteriormente, a saber, el crecimiento del porcentaje de NNyA de los países del Triángulo Norte de Centroamérica; la reducción del porcentaje de menores de edad mexicanos; el crecimiento de la proporción de NNyA guatemaltecos y en menor medida de salvadoreños; y el incremento del porcentaje de NNyA provenientes de Honduras hasta el año 2014, disminuyendo en 2015. Así, la proporción de migrantes menores de edad no acompañados del Triángulo Norte de Centroamérica bajo la responsabilidad de la ORR pasó de 66 a 91 por ciento entre los años fiscales 2010 y 2015, mientras que la proporción de mexicanos se redujo de 18 a 6 por ciento. En cuanto a los tres países centroamericanos, la proporción de guatemaltecos subió de 24 a 45 por ciento entre los años fiscales 2010 y 2015, el de salvadoreños de 26 a 29 por ciento, y el de hondureños se incrementó de 16 a 34 por ciento entre 2010 y 2014, pero se redujo a 17 por ciento en 2015 (véase gráfica 5).

Finalmente, los datos de la ORR desagregados por grupos de edad muestran que si bien la mayoría de las NNyA migrantes no acompañados bajo la responsabilidad de la ORR tiene entre 15 y 17 años de edad, la proporción de aquellos entre 0 y 14 años ha crecido en años recientes. Así, los migrantes de entre 15 y 17 años pasó de 78 por ciento en 2011 a 68 por ciento en 2015, mientras que la proporción de migrantes de entre 0 y 14 años lo hizo de 22 a 32 por ciento. El grupo de edad de 0 a 12 años es el que más ha crecido, pasando de 11 por ciento en 2011 a 21 por ciento en 2014, y a 17 por ciento en 2015 (véase gráfica 6).



GRÁFICA 4.

NNyA migrantes no acompañados puestos bajo la responsabilidad de la ORR, con la distinción por sexo a partir de 2010, por año fiscal,* 2003-2015

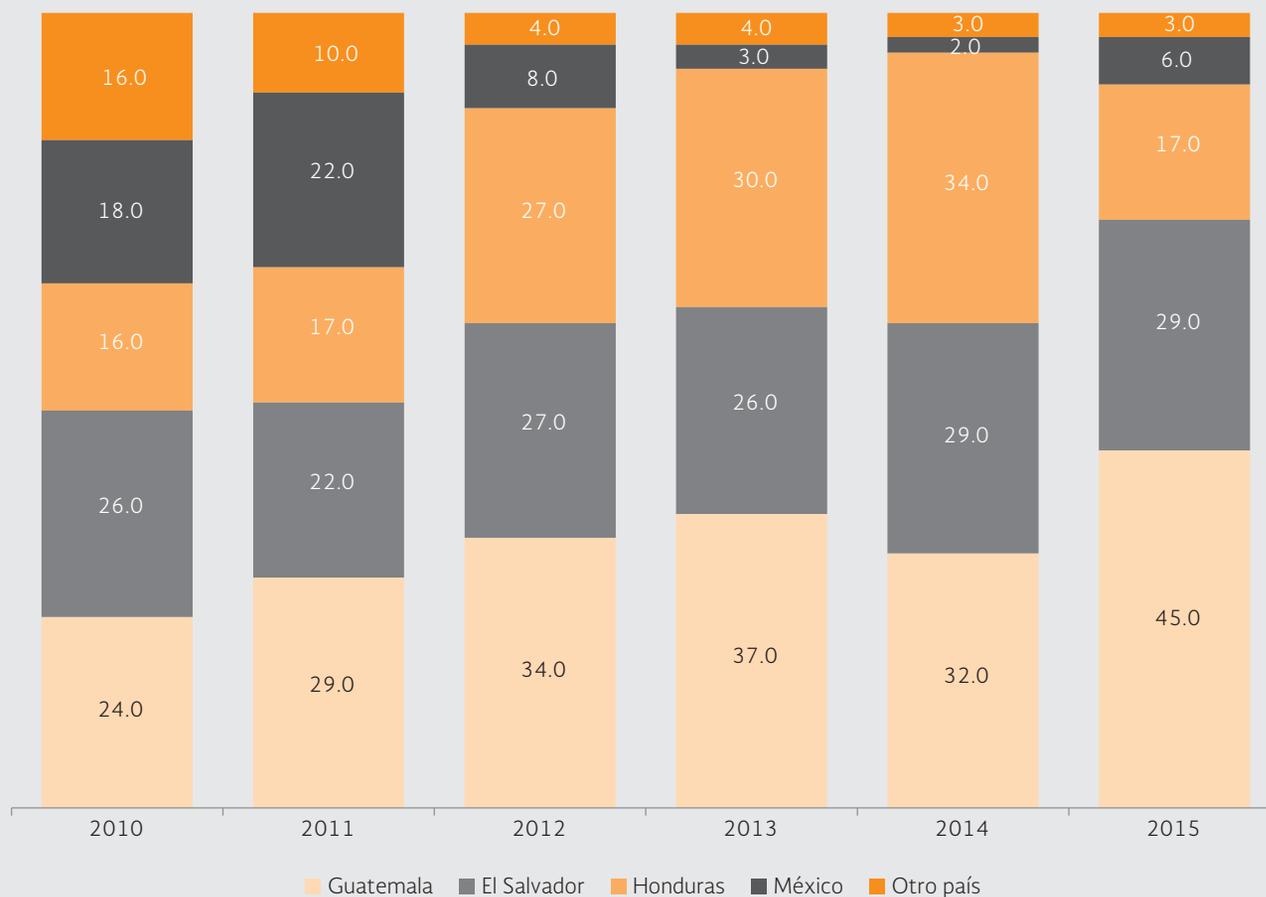


Nota: * Corresponde a información de octubre del año anterior a septiembre del año de referencia.
Fuentes: ORR (2003-2011, 2016).



GRÁFICA 5.

Porcentaje de NNyA migrantes no acompañados puestos bajo la responsabilidad de la ORR, por país de origen y año fiscal,* 2010-2015

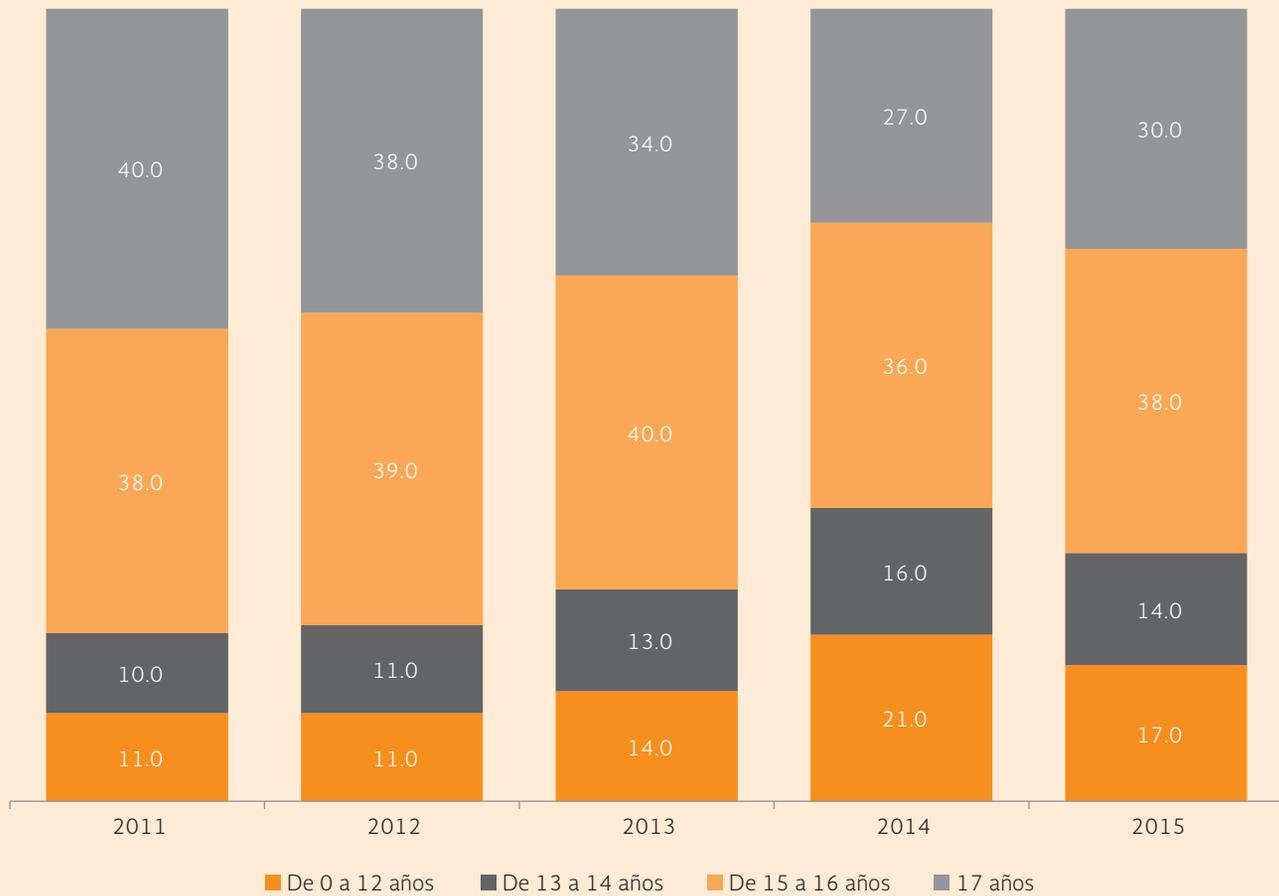


Nota: * Corresponde a información de octubre del año anterior a septiembre del año de referencia.
Fuentes: ORR (2010, 2011, 2016).



GRÁFICA 6.

Porcentaje de NNyA migrantes no acompañados puestos bajo la responsabilidad de la ORR, por grupos de edad y año fiscal,* 2011-2015



Nota: * Corresponde a información de octubre del año anterior a septiembre del año de referencia.

Fuente: ORR (2015).



1.2. Las repatriaciones de NNyA migrantes mexicanos desde Estados Unidos

En este y el siguiente apartado recuperamos información compilada por el Instituto Nacional de Migración (INM) y presentada por la Unidad de Política Migratoria (UPM) de la Secretaría de Gobernación. En el presente apartado nos centramos en las cifras sobre las repatriaciones de NNyA migrantes mexicanos desde Estados Unidos. Hay que especificar que se utiliza el término de evento de repatriación porque una misma persona puede ser repatriada más de una vez en un año.

Después de la importante alza registrada entre 1998 y 2000, ha habido un descenso prácticamente continuo de los eventos de repatriación de menores de edad mexicanos desde Estados Unidos hasta 2015. Así, en el año 2000 se registraron 116 938 eventos de repatriación de NNyA mexicanos desde aquel país, bajando a 11 667 para 2015. El descenso es especialmente brusco de 2000 a 2002, coincidiendo con la breve recesión económica que se experimentó en Estados Unidos en esos años y especialmente con el reforzamiento fronterizo que tuvo lugar después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Desde 2003 el descenso ha sido más progresivo, concordando con la gradual disminución en la emigración de mexicanos hacia Estados Unidos. No obstante, de 2008 a 2011 observamos una caída más acelerada, coincidiendo con la crisis económica del país vecino ligada al sector inmobiliario (véase gráfica 7).

Hay que destacar que los menores de edad no acompañados representan una parte creciente y predominante de los mexicanos repatriados desde Estados Unidos. En concreto, las NNyA no acompañados representaron 46.5 por ciento del total de eventos de repatriación de menores de edad mexicanos en 2007, subiendo a 84.3 por ciento para 2014 y 2015 (véase cuadro 5). Es necesario aclarar que las autoridades mexicanas no utilizan la misma definición de NNyA acompañados y no acompañados que las autoridades estadounidenses. Para estas últimas, el acompañamiento se refiere a la presencia de los padres o de las personas que tienen la custodia legal de las NNyA, mientras que para las autoridades mexicanas se refiere a la presencia de cualquier familiar consanguíneo.

Los datos de la gráfica 7 y del cuadro 5 confirman otro punto que se anotó en el apartado anterior, a saber, el hecho de que la reciente *ola* de NNyA migrantes a Estados Unidos no se debió a menores de edad mexicanos, sino sobre todo a NNyA provenientes de otros países (esencialmente del Triángulo Norte de Centroamérica). En efecto, si bien se observa un moderado incremento de los eventos de repatriación de NNyA migrantes mexicanos desde Estados Unidos entre 2011 y 2012, de 15 524 a 17 129, ya para 2013 se registra un moderado descenso, alcanzando 16 971, bajando a 11 667 en 2015, como ya lo anotamos.

Además, se registra desde el año 2000 una reducción en el porcentaje de eventos de repatriación de NNyA migrantes mexicanos respecto del total de eventos de repatriación de mexicanos (tanto de adultos como de menores de edad), a pesar de algunos altibajos (especialmente en el último lustro). Así, en el año 2000, el 10.2 por ciento de los eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos correspondía a menores de edad, cayendo a 3.8 por ciento en 2011, subiendo a 5.9 por ciento en 2014, y bajando a 5.6 por ciento en 2015 (véase cuadro 6).





GRÁFICA 7.

Eventos de repatriación de NNyA migrantes mexicanos desde Estados Unidos, por año, 1998-2015



Fuentes: UPM (2016a, 2016b).



CUADRO 5.

Número y porcentaje de eventos de repatriación de NNyA migrantes mexicanos desde Estados Unidos por condición de acompañamiento y año, 2007-2015

Año	NNyA acompañados		NNyA no acompañados		No especificado	Total NNyA
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje		
2007	18 186	48.2	17 558	46.5	2 012	37 756
2008	13 959	41.0	18 192	53.4	1 932	34 083
2009	10 433	40.1	15 583	59.9	0	26 016
2010	6 733	32.9	13 705	67.1	0	20 438
2011	4 005	25.8	11 519	74.2	0	15 524
2012	3 540	20.7	13 589	79.3	0	17 129
2013	2 893	17.0	14 078	83.0	0	16 971
2014	2 255	15.7	12 097	84.3	0	14 352
2015	1 826	15.7	9 841	84.3	0	11 667

Fuentes: UPM (2016a, 2016b).

La gran mayoría de las NNyA migrantes mexicanos repatriados son varones, y ha habido una tendencia desde el inicio del periodo a la reducción de la proporción de NNyA migrantes de sexo femenino, a pesar de algunos altibajos y de un incremento muy moderado de este último grupo entre 2013 y 2015. De esta manera, en el año 2000, 64.3 por ciento de los eventos de repatriación de menores de edad mexicanos correspondía a individuos de sexo masculino, el año con la menor proporción, incrementándose a 84.3 por ciento para 2015 (véase gráfica 8).

Los datos sobre los eventos de repatriación de NNyA migrantes mexicanos están desagregados, a partir de 2007, en dos grupos de edad: hasta 11 años y de 12 a 17 años. Destaca que la gran mayoría de las NNyA migrantes mexicanos repatriados está constituido por adolescentes de 12 a 17 años de edad. De hecho, podemos observar un crecimiento de la proporción de este grupo entre 2007 y 2015, a pesar de un moderado decremento entre 2013 y 2015. En 2007, 77.8 por ciento de los eventos de repatriación de menores de edad mexicanos desde Estados Unidos correspondía a adolescentes y 22.2 por ciento a menores de hasta 11 años; mientras que, en 2015, los adolescentes incrementaron su presencia a 91 por ciento del flujo y las niñas y niños de hasta 11 años representaban nueve por ciento (véase gráfica 9).

Por su parte, en 2015, las principales entidades federativas de origen de las NNyA migrantes mexicanos repatriados fueron Oaxaca (12.5% de los eventos de repatriación), Guerrero (10.1%), Sonora (10%) y Tamaulipas (9.4%). En seguida se encuentran los estados de Michoacán, Guanajuato y Chihuahua, que agrupan cada





CUADRO 6.

Número y porcentaje de eventos de repatriación de NNyA migrantes mexicanos desde Estados Unidos respecto del total de eventos de repatriación de mexicanos (adultos y NNyA), por año, 1998-2015

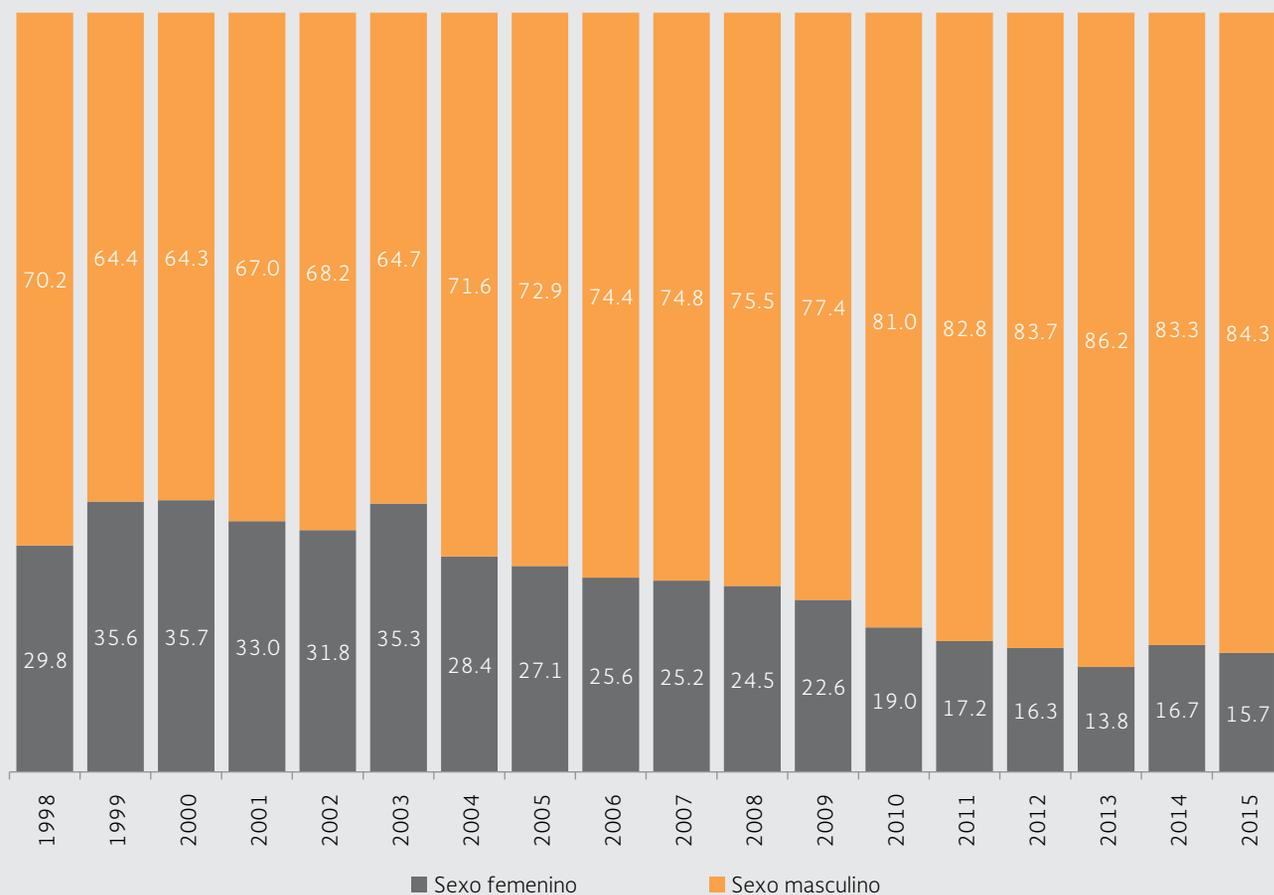
Año	NNyA		Total
	Número	Porcentaje	(adultos y NNyA)
1998	48 336	4.4	1 099 647
1999	108 571	9.3	1 171 141
2000	116 938	10.2	1 150 906
2001	63 756	8.1	791 256
2002	47 585	8.2	583 408
2003	52 535	9.4	559 949
2004	41 506	7.9	525 115
2005	43 271	7.8	557 357
2006	39 759	7.5	530 132
2007	37 756	7.1	528 473
2008	34 083	5.9	577 826
2009	26 016	4.3	601 356
2010	20 438	4.4	469 268
2011	15 524	3.8	405 457
2012	17 129	4.6	369 492
2013	16 971	5.1	332 865
2014	14 352	5.9	243 196
2015	11 667	5.6	207 273

Fuentes: UPM (2016a, 2016b).



GRÁFICA 8.

Porcentaje de eventos de repatriación de NNyA migrantes desde Estados Unidos, por sexo y año, 1998-2015



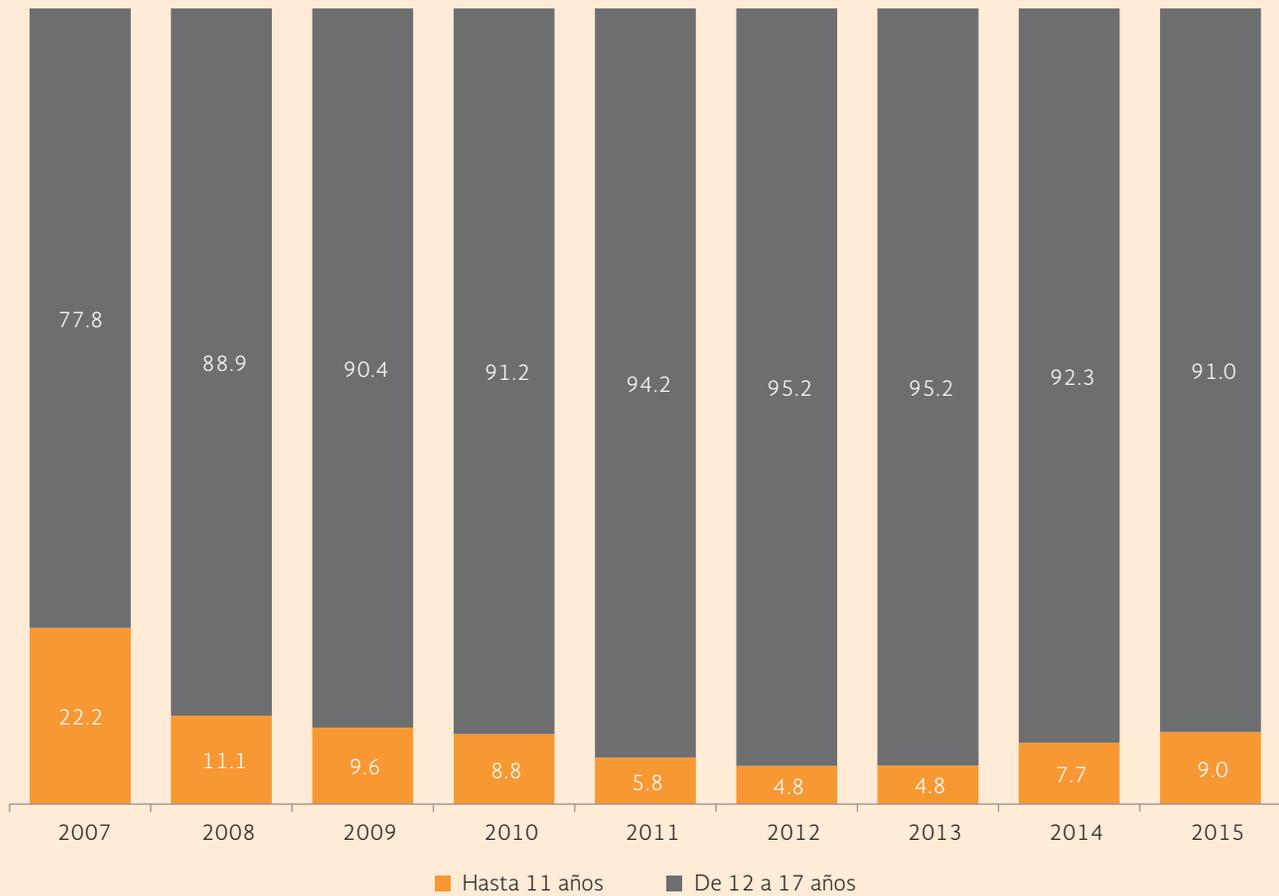
Fuentes: UPM (2016a, 2016b).





GRÁFICA 9.

Porcentaje de eventos de repatriación de NNyA migrantes mexicanos desde Estados Unidos, por grupos de edad y año, 2007-2015



Fuentes: UPM (2016a, 2016b).



uno entre cinco y menos de nueve por ciento de los eventos de repatriación; y, en tercer lugar, los estados de Chiapas, Puebla, México y Veracruz, con entre tres y menos de cinco por ciento (véanse cuadro 7 y mapa 1).

No obstante, es posible advertir que el orden de las principales entidades federativas de origen cambió de forma significativa entre 2010 y 2015. En 2010, Oaxaca era la principal entidad de origen, con 10.1 por ciento de los eventos de repatriación de NNyA migrantes mexicanos; sin embargo, Michoacán era la segunda entidad en importancia en ese año (con 9.1% de los eventos de repatriación), seguida, con entre cinco y menos de nueve por ciento, de Guerrero, Puebla, Sonora, Guanajuato, Estado de México, Tamaulipas y Chiapas. Por su parte, con entre tres y menos de cinco por ciento estaban las entidades federativas de Chihuahua, Veracruz, D.F., Jalisco y Sinaloa. En otras palabras, es claro que hubo un incremento entre 2010 y 2015 del peso relativo de los estados de Oaxaca, Guerrero, Sonora, Tamaulipas y, en parte, de Chihuahua, mientras que se registra un descenso del peso relativo de Michoacán, Puebla y, en menor medida, de Guanajuato, Estado de México, Chiapas, Veracruz, D.F., Jalisco y Sinaloa. En términos absolutos, todas las entidades federativas reportan una caída entre 2010 y 2015, salvo Tamaulipas y Baja California Sur que registran incrementos muy moderados.

Finalmente, los datos sobre las repatriaciones de NNyA mexicanos desde Estados Unidos están desagregados por la entidad federativa de recepción para el periodo 1998-2015 (véase gráfica 10). Esta información es importante porque nos proporciona algunas indicaciones posibles sobre los cambios en las rutas migratorias de este grupo.

En primer término, sobresale que Sonora ha sido la principal entidad federativa de recepción de NNyA migrantes mexicanos repatriados desde Estados Unidos en prácticamente todo el periodo de estudio, salvo en 2014, cuando Tamaulipas se situó en el primer lugar. No obstante, y a pesar de algunos altibajos, se observa una caída en la importancia relativa de Sonora como entidad de recepción. Por el contrario, se advierte una tendencia al crecimiento de la importancia relativa de Tamaulipas. Así, en el año 1999, el 85.3 por ciento de los eventos de repatriación tuvo como estado de recepción a Sonora, el punto más alto, bajando a 32.9 por ciento para 2015. Por su parte, en 1999, tan solo 3.7 por ciento de los eventos de repatriación tuvo como estado de recepción a Tamaulipas, subiendo a 37.1 por ciento para 2014, el punto más alto, y disminuyendo a 29.9 por ciento para 2015.

En 2015, Baja California y Chihuahua eran respectivamente la tercera y cuarta entidad federativa más importante con respecto a la recepción de NNyA migrantes mexicanos repatriados. Sin embargo, entre 1998 y 2015 se observan varios altibajos significativos para ambas entidades. En 1999, Baja California recibió tan solo cinco por ciento de los eventos de repatriación de NNyA migrantes mexicanos, el año con la menor proporción; subiendo a 36.8 por ciento para 2008, año con el mayor porcentaje, mientras que, en 2015, representó 20.2 por ciento. El año con el menor porcentaje de eventos de repatriación para Chihuahua fue en el 2000, cuando recibió 4.2 por ciento, mientras que el año con la mayor recepción fue en 2005, con 21.3 por ciento, descendiendo a 9.6 por ciento en 2015.

En suma, podemos señalar un descenso de la importancia relativa de Sonora, Baja California y Chihuahua como entidades de recepción —y, en consecuencia, como posibles rutas migratorias—, y un crecimiento del peso de Tamaulipas y, en menor medida, de Coahuila. Estas tendencias también se observan para el total de eventos de repatriación (tanto de adultos como de menores de edad), sugiriendo que se trata de una tendencia general en el caso de los migrantes mexicanos.



CUADRO 7.

Número y porcentaje de eventos de repatriación de NNyA migrantes mexicanos desde Estados Unidos por entidad federativa de origen, 2010 y 2015

Entidad de origen	2010		2015	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Oaxaca	2 064	10.1	1 454	12.5
Guerrero	1 632	8.0	1 173	10.1
Sonora	1 358	6.6	1 166	10.0
Tamaulipas	1 077	5.3	1 100	9.4
Michoacán	1 860	9.1	752	6.4
Guanajuato	1 322	6.5	681	5.8
Chihuahua	1 001	4.9	632	5.4
Chiapas	1 030	5.0	580	5.0
Puebla	1 526	7.5	551	4.7
Estado de México	1 086	5.3	434	3.7
Veracruz	979	4.8	427	3.7
Sinaloa	618	3.0	331	2.8
Baja California	465	2.3	309	2.6
Jalisco	679	3.3	267	2.3
San Luis Potosí	322	1.6	258	2.2
Hidalgo	538	2.6	247	2.1
Coahuila	365	1.8	235	2.0
Distrito Federal	696	3.4	169	1.4
Querétaro	221	1.1	159	1.4
Zacatecas	323	1.6	153	1.3
Durango	212	1.0	114	1.0
Morelos	310	1.5	100	0.9
Otros estados	754	3.7	375	3.2

Fuentes: UPM (2016a, 2016b).



MAPA 1.

Porcentaje de eventos de repatriación de NNyA migrantes mexicanos desde Estados Unidos por entidad federativa de origen, 2015

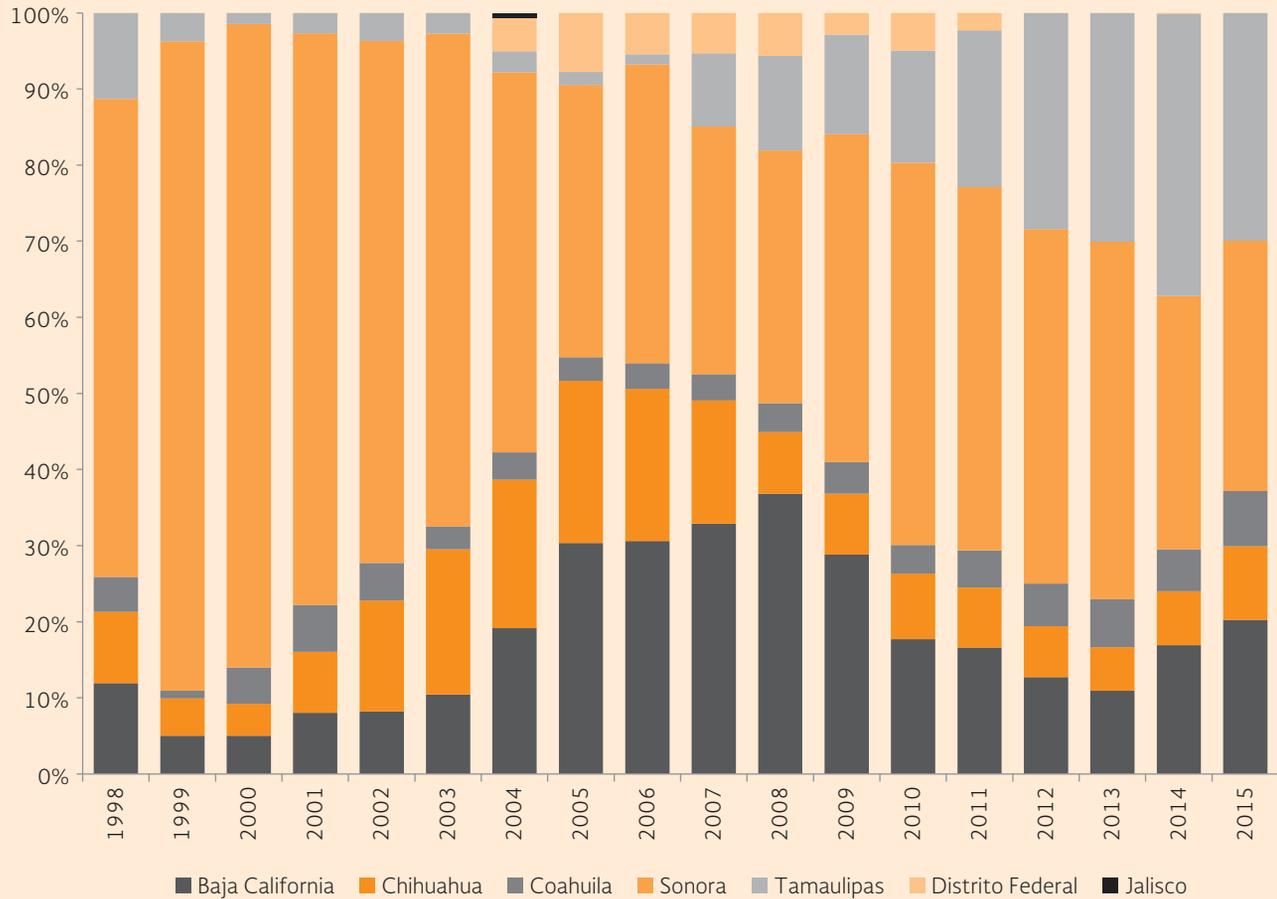


Fuentes: UPM (2016a, 2016b).



GRÁFICA 10.

Porcentaje de eventos de repatriación de NNyA migrantes mexicanos por entidad federativa de recepción, por año, 1998-2015



Fuentes: UPM (2016a, 2016b).



1.3. Los aseguramientos de NNyA migrantes extranjeros en México

Las autoridades migratorias mexicanas también recopilan información sobre las aprehensiones de NNyA migrantes extranjeros en el país —llamadas “aseguramientos”, “presentaciones” o “alojamientos” en la terminología de estas autoridades. Al igual que en el caso de las repatriaciones de NNyA migrantes mexicanos desde Estados Unidos, los datos se refieren a los eventos de menores de edad extranjeros asegurados por las autoridades migratorias mexicanas, dado que un mismo individuo puede ser detenido más de una vez al año.

Posterior al descenso entre 2007 y 2010, es posible señalar un incremento muy significativo del número de NNyA migrantes asegurados por las autoridades migratorias mexicanas, en particular entre 2013 y 2015, coincidiendo con la *ola* de NNyA migrantes a Estados Unidos que expusimos antes (compuesta sobre todo de migrantes centroamericanos). No obstante, mientras que en Estados Unidos se observa una reducción importante en las aprehensiones de menores de edad migrantes a partir de mediados de 2014, en México los aseguramientos por las autoridades migratorias continuaron incrementándose. Estos dos hechos se explican en gran medida, como veremos en el capítulo 2, por los mayores esfuerzos por parte de las autoridades mexicanas para detectar y asegurar a migrantes extranjeros en el país (principalmente migrantes centroamericanos en tránsito hacia Estados Unidos), sobre todo desde julio de 2014.

De manera más concreta, el número de eventos de aseguramiento de NNyA extranjeros por las autoridades migratorias mexicanas en 2007 fue de 10 893, y en 2010 de 4 043, teniendo este último año el menor registro. Posteriormente, en 2013, se incrementó a 9 630 aseguramientos, disparándose para 2014 y 2015, con 23 096 y 35 704, respectivamente (véase gráfica 11).

Por otra parte, es interesante apreciar que no existen diferencias significativas en el peso de las NNyA acompañados y no acompañados, si bien la proporción de esta última categoría es generalmente mayor. Tampoco puede notarse una tendencia clara que indique que una u otra categoría esté ganando una mayor importancia relativa. Esto contrasta con la información presentada en el apartado anterior sobre las repatriaciones de NNyA migrantes mexicanos. De esta manera, en el año 2010 los migrantes acompañados representaron 42.8 por ciento de los eventos de aseguramiento de NNyA extranjeros por las autoridades migratorias mexicanas, mientras que los migrantes no acompañados representaron 57.2 por ciento. Para 2014, los eventos de aseguramiento de menores de edad acompañados superaron a los de no acompañados, con proporciones respectivas de 52.6 y de 47.4 por ciento. No obstante, en 2015 la proporción de eventos de aseguramiento de quienes viajaron acompañados bajó a 47.8 por ciento, mientras que la proporción de no acompañados aumentó a 52.2 por ciento (véase cuadro 8).

El cuadro 9 muestra que si bien el incremento a partir de 2011 de los eventos de aseguramiento de migrantes extranjeros por las autoridades migratorias mexicanas involucró al total de migrantes (tanto de adultos como de menores de edad), el crecimiento fue particularmente importante en el caso de las NNyA.





De hecho, el porcentaje de eventos de aseguramiento de este último grupo respecto del total de eventos de aseguramiento de migrantes extranjeros se incrementó de forma significativa en los últimos años, pasando de 5.8 en 2010, el punto más bajo, a 18.8 en 2015, el punto más alto.

Al igual que con los datos presentados en los dos apartados anteriores, podemos señalar que la gran mayoría de las NNyA migrantes asegurados en México son de sexo masculino. No obstante, desde 2007 se distingue un incremento de los migrantes menores de edad de sexo femenino, lo que concuerda con lo que señalamos en el primer apartado sobre las aprehensiones de migrantes menores de edad en Estados Unidos. Así, en 2007 los migrantes varones representaron 78.3 por ciento de los eventos de aseguramiento de NNyA extranjeros por las autoridades migratorias mexicanas, en tanto que los migrantes de sexo femenino representaron el 21.7 por ciento. Para 2015, las proporciones respectivas fueron de 64.8 y de 35.2 por ciento (véase gráfica 12).

Por otra parte, se distingue que, si bien la mayoría de los eventos de aseguramiento concierne a adolescentes de entre 12 y 17 años de edad, existe un claro incremento en el porcentaje de niñas y niños de hasta 11 años. De esta manera, mientras que en 2007 los adolescentes de 12 a 17 años representaron 85.5 por ciento de los eventos de aseguramiento de migrantes menores de edad extranjeros, para 2015 este porcentaje ya había bajado a 61.5. Por el contrario, las niñas y niños de hasta 11 años representaron 14.5 por ciento de los eventos de aseguramiento en 2007, incrementándose a 38.5 por ciento en 2015 (véase gráfica 13). Este porcentaje relativamente alto y la tendencia al alza de los menores de edad de hasta 11 años contrasta con lo que observamos en el apartado anterior sobre las NNyA mexicanos repatriados desde Estados Unidos, y explica la mayor importancia de la categoría de menores de edad acompañados para el caso de las NNyA migrantes extranjeros asegurados por las autoridades mexicanas (dado que, evidentemente, las y los niños pequeños tienen más probabilidades de viajar acompañados que los adolescentes).

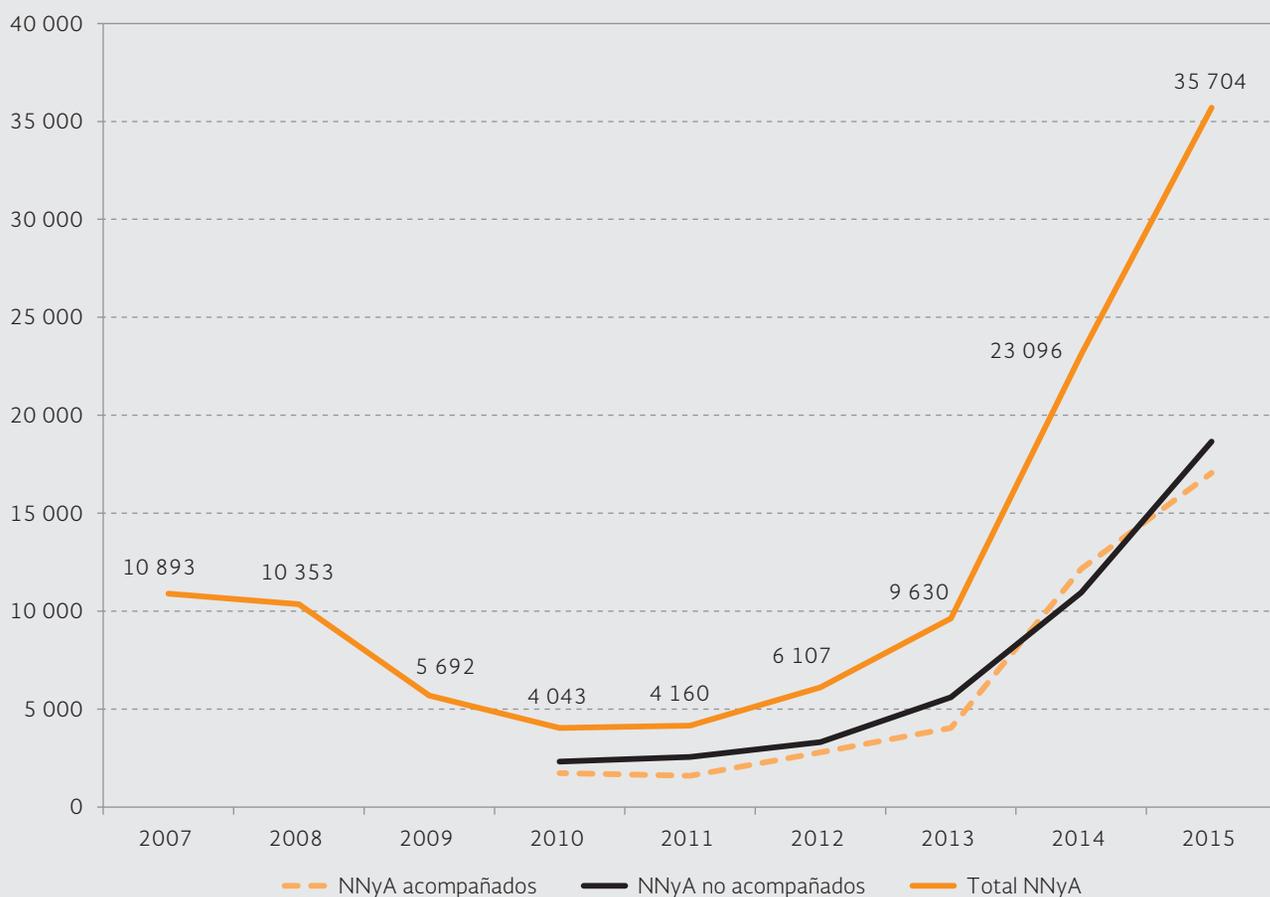
Los tres principales países de origen de las NNyA extranjeros asegurados por las autoridades migratorias mexicanas son Guatemala, Honduras y El Salvador, que juntos concentran más de 90 por ciento de los eventos de aseguramiento de menores de edad extranjeros a lo largo del periodo de estudio. De hecho, esta proporción se ha incrementado, pues en 2010 el 92 por ciento de los eventos de aseguramiento de menores de edad extranjeros correspondía a NNyA provenientes de los tres países del Triángulo Norte de Centroamérica, elevándose a 97.7 por ciento en 2015.

Los cambios registrados con respecto a los tres países de origen coinciden en gran medida con aquellos observados en el primer apartado de este capítulo. Así distinguimos que, a pesar de un altibajo, la proporción de NNyA provenientes de Guatemala y El Salvador se incrementó entre 2010 y 2015 y, en el caso de Honduras, esta proporción aumentó de forma importante entre 2010 y 2014, disminuyendo en 2015. Más concretamente, el porcentaje de eventos de aseguramiento de menores de edad provenientes de Guatemala pasó de 43.3 en 2010 a 49.7 en 2015, el de los provenientes de El Salvador subió de 17.7 a 20.5, y el de hondureños se incrementó de 31 en 2010 a 41.8 en 2014, bajando a 27.5 en 2015 (véase gráfica 14).



GRÁFICA 11.

Eventos de aseguramiento de NNyA migrantes extranjeros (acompañados, no acompañados y total) por las autoridades migratorias de México, por año, 2007-2015



Fuentes: UPM (2016a, 2016b).





CUADRO 8.

Número y porcentaje de eventos de aseguramiento de NNyA migrantes extranjeros por las autoridades migratorias de México, por condición de acompañamiento y año, 2010-2015

Año	NNyA acompañados		NNyA no acompañados		Total NNyA
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	
2010	1 731	42.8	2 312	57.2	4 043
2011	1 603	38.5	2 557	61.5	4 160
2012	2 786	45.6	3 321	54.4	6 107
2013	4 034	41.9	5 596	58.1	9 630
2014	12 153	52.6	10 943	47.4	23 096
2015	17 054	47.8	18 650	52.2	35 704

Fuentes: UPM (2016a, 2016b).

CUADRO 9.

Número y porcentaje de eventos de aseguramiento de NNyA migrantes extranjeros por las autoridades migratorias de México respecto del total de eventos de aseguramiento de migrantes extranjeros (adultos y NNyA), por año, 2007-2015

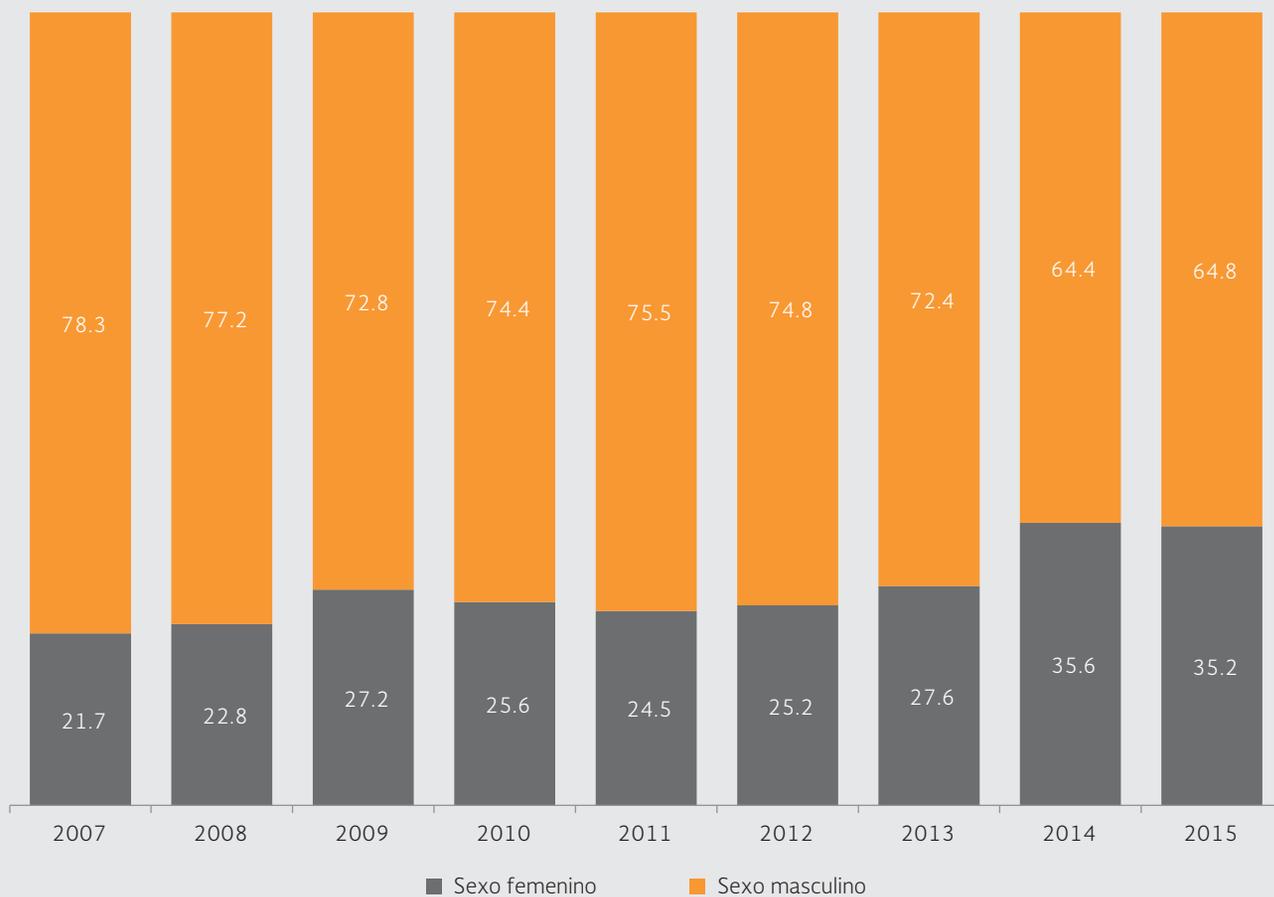
Año	NNyA		Total (adultos y NNyA)
	Número	Porcentaje	
2007	10 893	9.0	120 455
2008	10 353	10.9	94 723
2009	5 692	8.2	69 033
2010	4 043	5.8	70 102
2011	4 160	6.2	66 583
2012	6 107	6.9	88 506
2013	9 630	11.2	86 298
2014	23 096	18.2	127 149
2015	35 704	18.8	190 366

Fuentes: UPM (2016a, 2016b).



GRÁFICA 12.

Porcentaje de eventos de aseguramiento de NNyA migrantes extranjeros por las autoridades migratorias de México, por sexo y año, 2007-2015



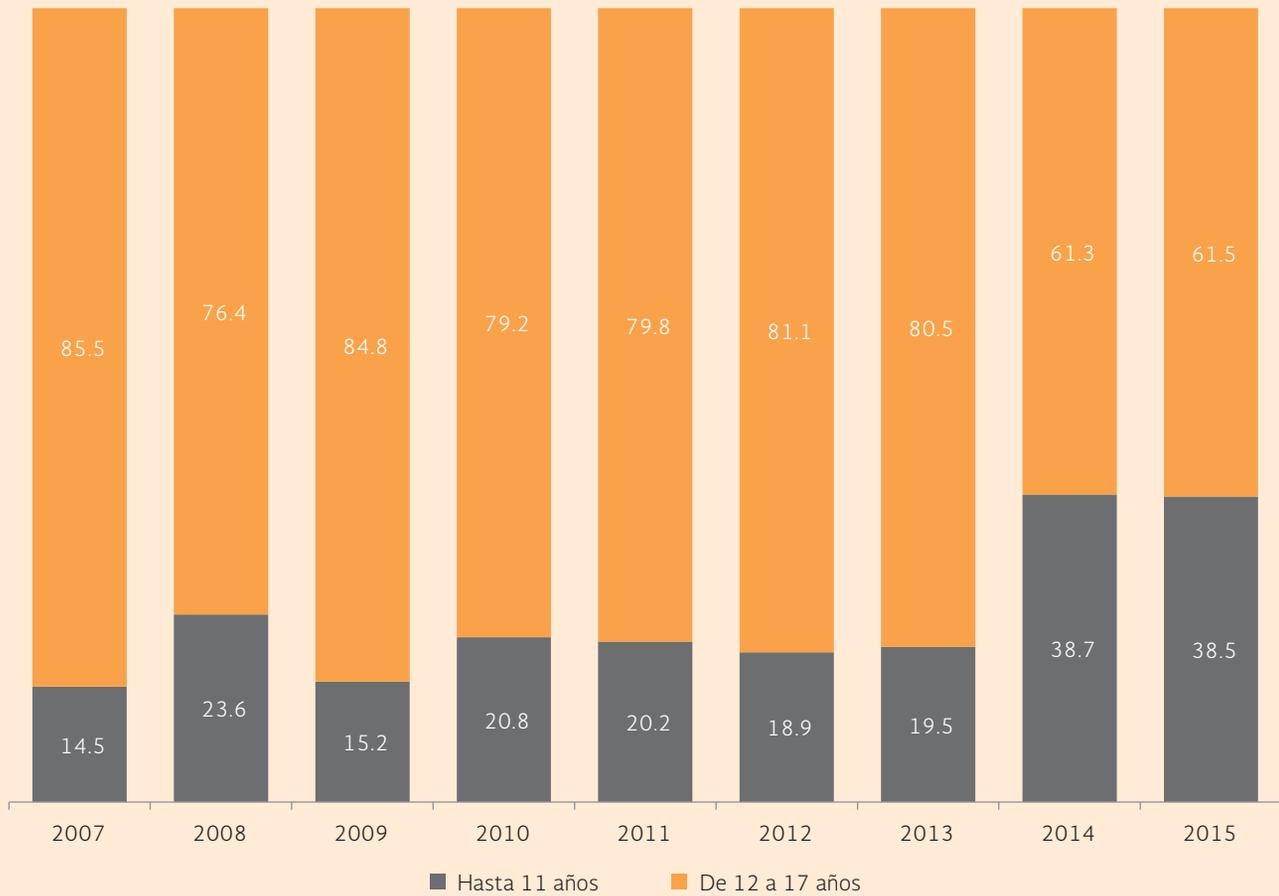
Fuentes: Graham (2014); US Border Patrol (2014, 2015b).





GRÁFICA 13.

Porcentaje de eventos de aseguramiento de NNyA migrantes extranjeros por las autoridades migratorias de México, por grupos de edad y año, 2007-2015



Fuentes: UPM (2016a, 2016b).



Además, existen datos para 2014 y 2015 sobre la entidad federativa en donde las autoridades migratorias mexicanas aseguraron a las NNyA extranjeros (véase cuadro 10). Lo que podemos subrayar en primer lugar es que las tres principales entidades donde se ha asegurado a los menores de edad extranjeros son Chiapas, que concentró 37.6 por ciento de los eventos en 2014 y 38.7 por ciento en 2015; Veracruz, con porcentajes respectivos de 18.8 y 18.5; y Tabasco, con 12.2 y 11.2. La importancia de estos tres estados no es sorprendente, pues Chiapas y Tabasco hacen frontera con Guatemala, y Veracruz es una entidad de paso fundamental para llegar a la frontera más cercana con Estados Unidos. Por otra parte, en dichos estados se concentran los esfuerzos de detección y aseguramiento de los migrantes extranjeros por las autoridades mexicanas.

Es interesante observar que San Luis Potosí se encontraba en la siguiente posición en 2015 y que su importancia como lugar de aseguramiento de NNyA migrantes extranjeros se ha incrementado —en 2014 concentró 2.1 por ciento de los eventos de aseguramiento, creciendo a 4.4 por ciento en 2015. También se observan incrementos en los estados de Coahuila y Nuevo León, entre otros. Por el contrario, ha bajado la importancia de Oaxaca y Tamaulipas, entre otros estados, como lugares de aseguramiento de los menores de edad extranjeros. Es posible que estos cambios señalen modificaciones en las rutas que siguen las NNyA migrantes extranjeros hacia Estados Unidos, entre las que destaca una aparente tendencia a evitar Tamaulipas como lugar de tránsito —aunque sigue siendo la principal entidad federativa de la frontera norte con respecto a los eventos de aseguramiento— y una tendencia a optar por otros estados como San Luis Potosí, Coahuila y Nuevo León. No obstante, los cambios señalados también podrían explicarse en parte por los mayores esfuerzos de detección por parte de las autoridades mexicanas en diversos estados del país. Volveremos al tema de las rutas migratorias en el capítulo 2, al igual que en la parte II del presente estudio.

Por último, es importante anotar algunos datos sobre los eventos de NNyA migrantes extranjeros retornados de forma asistida desde México, lo que muestra que una gran proporción de las NNyA migrantes extranjeras aseguradas en México son retornadas a sus países de origen.

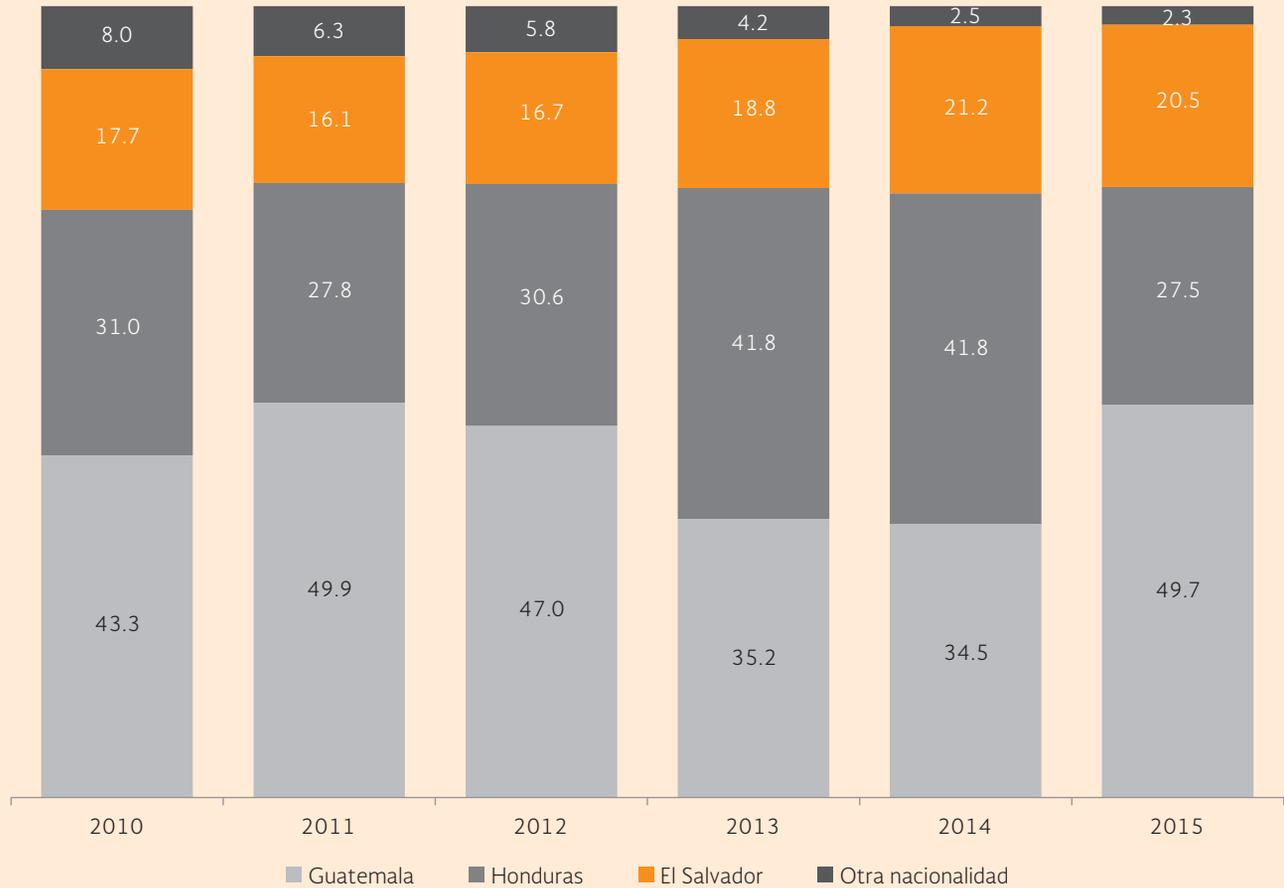
Los eventos de retorno asistido de menores de edad extranjeros muestran una disminución entre 2007 y 2011, incrementándose después de forma muy significativa, sobre todo entre 2013 y 2015. De manera más precisa, el número de eventos de retorno asistido de NNyA migrantes extranjeros disminuyó de 7 059 en 2007 a 4 129 en 2011, disparándose a 18 169 y 28 017 en 2014 y 2015, respectivamente (UPM, 2016a, 2016b). Las cifras sobre los eventos de retorno de NNyA migrantes extranjeros representan en la mayoría de los años más de 70 por ciento de los eventos de aseguramiento de NNyA migrantes. En los dos últimos años, 2014 y 2015, este porcentaje fue respectivamente de 78.7 y de 78.5.

Existen diferentes motivos por los que no todas las NNyA extranjeras aseguradas por las autoridades migratorias mexicanas son retornadas a sus países de origen. Sin ser exhaustivos, podemos anotar que, en algunos casos, las NNyA extranjeras, particularmente los guatemaltecos, realizan trámites de regularización buscando la reunificación familiar; así mismo, otro segmento, aunque pequeño, se queda en México al obtener la condición de refugiado o la llamada protección complementaria.



GRÁFICA 14.

Porcentaje de eventos de aseguramiento de NNyA migrantes extranjeros por las autoridades migratorias de México, por país de origen y año, 2010-2015



Fuentes: UPM (2016a, 2016b).



CUADRO 10.

Número y porcentaje de eventos de aseguramiento de NNyA extranjeros por las autoridades migratorias de México, por entidad federativa, 2014 y 2015

Entidad federativa	2014		2015	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Chiapas	8 682	37.6	13 815	38.7
Veracruz	4 332	18.8	6 596	18.5
Tabasco	2 819	12.2	4 000	11.2
San Luis Potosí	488	2.1	1 557	4.4
Oaxaca	1 455	6.3	1 518	4.3
Tamaulipas	1 488	6.4	1 378	3.9
Coahuila	252	1.1	933	2.6
Nuevo León	219	0.9	844	2.4
Querétaro	275	1.2	643	1.8
Zacatecas	134	0.6	580	1.6
Sonora	377	1.6	505	1.4
Estado de México	67	0.3	413	1.2
Puebla	482	2.1	412	1.2
Chihuahua	284	1.2	349	1.0
Distrito Federal	299	1.3	337	0.9
Otros estados	1 443	6.2	1 824	5.1

Fuentes: UPM (2016a, 2016b).



LAS CAUSAS DE LA MIGRACIÓN DE NNyA

Si bien existen amplios antecedentes empíricos y teóricos vinculados al estudio de las causas de la migración,¹ el tema específico de las causas de la migración de niñas, niños y adolescentes (NNyA) ha recibido poca atención directa, con la excepción del caso de la *ola* de migrantes menores de edad a Estados Unidos entre 2012 y 2014. Sin embargo, al exponer las causas de la migración de NNyA desde, hacia y en tránsito por México, no podemos limitarnos a los factores que iniciaron esa *ola*. Por un lado, es necesario abordar los factores que explican la caída en la llegada de NNyA migrantes a Estados Unidos a partir de la segunda mitad de 2014. Por el otro, existen causas más generales de la migración de NNyA que van más allá de esa coyuntura y que también deben analizarse.

Además de la evidente proximidad geográfica a Estados Unidos, que es el principal destino de los migrantes, las diversas causas de la migración de NNyA se vinculan con los mercados de trabajo y con aspectos económicos y sociodemográficos en los países de origen y de destino; con la violencia en los lugares de origen; con los cambios en las políticas migratorias; con los antecedentes migratorios familiares y la búsqueda de la reunificación familiar; y con las redes migratorias y la cultura de la migración, por mencionar los factores más significativos.

En este capítulo haremos una breve revisión de las principales causas de la migración de menores de edad que han sido mencionadas en la literatura especializada. En un primer apartado abordamos las causas generales de la migración de NNyA mexicanos y centroamericanos a Estados Unidos, mostrando también por qué la migración de mexicanos ha tendido a disminuir. En el siguiente apartado estudiamos las causas de la *ola* de migrantes menores de edad centroamericanos a Estados Unidos entre 2012 y 2014. Finalmente, en el tercero exponemos las causas de la disminución del número de NNyA centroamericanos que llegaron a Estados Unidos a partir de la segunda mitad de 2014.

¹ Para un resumen ligado al caso México-Estados Unidos, consultar Durand y Massey (2009).



2.1. Las causas generales de la migración de NNyA mexicanos y centroamericanos

A continuación, analizamos las principales causas generales de la migración de NNyA mexicanos y de los países del Triángulo Norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador) a Estados Unidos. Nos centramos en este último país por ser el destino más importante, sin embargo, es preciso tener en cuenta que existen flujos migratorios de menores de edad hacia otros destinos; por ejemplo, se presentan flujos entre los mismos tres países del Triángulo Norte de Centroamérica y desde esos países hacia México y Costa Rica (consultar OIM, 2013). No obstante, tanto la migración hacia Estados Unidos como la migración hacia otras naciones o entre los mismos tres países del Triángulo Norte responden a muchos de los mismos factores. En este apartado se abordan tres grupos de factores: en primer lugar, los mercados de trabajo y las características económicas y sociodemográficas en Estados Unidos, México y Centroamérica; en seguida, los cambios en las políticas migratorias en Estados Unidos, que han llevado a muchos inmigrantes en ese país a buscar la reunificación familiar, en particular al “mandar a traer” a sus familias desde los países de origen; y en tercer lugar, las redes migratorias y la cultura de la migración.

Un primer factor general de la migración de NNyA mexicanos y centroamericanos, pero igualmente y sobre todo de jóvenes adultos, se relaciona con los mercados de trabajo y con las características económicas y sociodemográficas tanto en Estados Unidos como en los lugares de origen. Aquí entran en acción de forma complementaria mecanismos que empujan a los migrantes a salir de sus lugares de origen y factores que atraen a los migrantes a los lugares de destino.

Del lado de los mecanismos que empujan a los migrantes a salir de sus países de origen, el argumento básico es que el rápido crecimiento poblacional en esos lugares no ha sido acompañado de un crecimiento económico suficientemente dinámico y sostenido, derivando en una falta de empleos formales y en salarios bajos, por lo que muchos jóvenes, ya sea sin educación formal o con ésta, han buscado oportunidades laborales en el extranjero. Del lado de los factores que atraen a los migrantes a los lugares de destino, el argumento esencial es que esos países han tenido un crecimiento económico más dinámico y un crecimiento significativo de la población educada y calificada, por lo que los trabajadores nativos han tendido a evitar los empleos en los niveles más bajos del mercado laboral, abriendo un nicho laboral para trabajadores inmigrantes poco calificados (aunque también se han abierto otros nichos laborales en empleos calificados y semi-calificados), con salarios más elevados que en los países de origen.

Aaron Terrazas, Demetrios Papademetriou y Marc Rosenblum (2011) estudian precisamente esos aspectos ligados a los mercados de trabajo y a las características económicas y sociodemográficas en el caso de la migración desde México y los países del Triángulo Norte de Centroamérica hacia Estados Unidos. De acuerdo con estos autores (Terrazas *et al.*, 2011: 2), a lo largo de la segunda mitad del siglo xx hubo





inversiones significativas en Estados Unidos para incrementar los niveles educativos de la población, contribuyendo a acrecentar la prosperidad y las expectativas laborales. Esto, en conjunto con la transformación de la economía de Estados Unidos, en particular respecto a la expansión de los servicios que requieren de una mano de obra capacitada, llevó a que los trabajadores nativos de ese país se volvieran crecientemente reacios a aceptar muchos de los trabajos mal pagados pero esenciales en los niveles más bajos del mercado laboral.

Los autores (Terrazas *et al.*, 2011: 3) continúan explicando que esos cambios en Estados Unidos coincidieron con un crecimiento poblacional muy acelerado en México y en Centroamérica. En efecto, la población de México, Guatemala, Honduras y El Salvador se triplicó de 45.9 millones a 135.1 millones entre 1960 y 2009. El crecimiento de la población se tradujo sobre todo en un incremento de la población de jóvenes de 15 a 29 años de edad, cuya tasa de crecimiento anual fue de alrededor de tres por ciento entre 1970 y 2000. Sin embargo, en contraste con el crecimiento poblacional, el crecimiento económico de México y Centroamérica no logró ser suficientemente dinámico y sostenido, llevando a muchos jóvenes a buscar mejores oportunidades allende la frontera, donde los salarios son más elevados —los autores notan, por ejemplo, que un trabajador no calificado de México podría multiplicar sus ingresos 2.5 veces al migrar a Estados Unidos, aun considerando las diferencias en los costos de vida. La falta de infraestructura educativa y los relativamente bajos niveles educativos de la población no fueron un impedimento para encontrar oportunidades laborales en Estados Unidos. Por el contrario, las características de la mano de obra mexicana y centroamericana que migraba a la Unión Americana coincidían con las necesidades de la economía estadounidense en expansión y complementaban las características de su mano de obra, que empezaba a envejecer y que rechazaba los trabajos en los niveles más bajos del mercado laboral.

Sin embargo, los cambios recientes en los mercados laborales y en las características económicas y sociodemográficas tanto en Estados Unidos, como en México y los países del Triángulo Norte de Centroamérica han contribuido a modificar los flujos migratorios.

De acuerdo con Terrazas *et al.* (2011: 5), mientras que en Guatemala y Honduras las tasas de crecimiento poblacional han permanecido elevadas, en México y El Salvador se ha registrado un descenso importante en el ritmo de crecimiento de la población. En efecto, en el periodo 1960-1969 las tasas de crecimiento promedio anual de la población de los cuatro países fueron de alrededor de tres por ciento. Dichas tasas siguieron elevadas en la década de 1970, aunque para el periodo 1980-1989 ya se observan caídas significativas en México (cuya tasa de crecimiento anual bajó a 2.1%) y en El Salvador (su tasa de crecimiento cayó a 1.3%), y en menor medida en Guatemala (su tasa de crecimiento fue de 2.4%). Por el contrario, en Honduras la tasa de crecimiento anual se incrementó módicamente, situándose en 3.1 por ciento. Para el periodo 2000-2009, la tasa de crecimiento promedio anual de la población de México había caído a 1.1 por ciento, la de El Salvador a 0.4, y la de Honduras a 2.0 por ciento. No obstante, en el caso de Guatemala esta tasa mostró un pequeño incremento, situándose en 2.5 por ciento. Estos cambios desiguales se explican sobre todo por tasas de fecundidad diferentes, pues éstas eran de alrededor de seis



hijos por mujer en los cuatro países en los años sesenta, mientras que en la primera década del siglo XXI ya habían alcanzado el nivel de reemplazo (2.1 hijos por mujer) en México y El Salvador, y, en contraste, en Honduras y Guatemala seguían relativamente elevadas, con tres y cuatro hijos por mujer, respectivamente.

Algunos de los efectos de la caída en las tasas de fecundidad han sido la reducción de la población de menos de 15 años de edad desde la década de 1980 en México y el Salvador, y la estabilización de la población joven de 15 a 29 años de edad en la primera década del siglo XXI en México —esto ocurriría en El Salvador a partir de 2025. En el caso de Honduras y Guatemala, el crecimiento de la población joven de 15 a 29 años continuaría hasta la década de 2040. Es importante señalar que la población joven es la que tiene mayor propensión a migrar, en gran parte por representar la edad en la que se inicia la vida laboral. Por ende, un envejecimiento de la población estaría ligado a una menor presión migratoria. En este sentido, Terrazas *et al.* (2011: 7) señalan, a partir de datos de la American Community Survey de 2009, que alrededor de 56 por ciento de los inmigrantes mexicanos en el país vecino del norte, 60 por ciento de los hondureños, 61 por ciento de los salvadoreños, y 63 por ciento de los guatemaltecos habían llegado a Estados Unidos entre la edad de 15 y 30, y que entre 20 y 25 por ciento habían llegado antes de los 15 años de edad, por lo que más de 80 por ciento de todos los migrantes de México y del Triángulo Norte de Centroamérica arribó a Estados Unidos antes de los 31 años de edad.

Existen también diferencias económicas y educativas significativas entre México, Guatemala, Honduras y El Salvador. Según indican Terrazas *et al.* (2011: 9), a pesar de que El Salvador está en una etapa de la transición demográfica similar a la de México, se trata de un país más pobre, en tanto que los retos económicos de Guatemala y Honduras son aún mayores —los conflictos internos armados y políticos en esos tres países centroamericanos en la década de 1980 fueron sin duda un impedimento sustancial para el desarrollo económico y social. Así, por ejemplo, actualizando las cifras presentadas por los autores, en 2014 el producto interno bruto per cápita de México fue de poco más de diez mil dólares, mientras que el de El Salvador fue de alrededor de cuatro mil, el de Guatemala fue de poco más de 3 600, y el de Honduras fue de menos de 2 500. En contraste, en Estados Unidos fue de casi 55 mil dólares (Banco Mundial, 2016). En cuanto a la educación, México también tiene un avance significativo con respecto a sus vecinos de Centroamérica. Por ejemplo, actualizando nuevamente los datos presentados por los autores, a principios de la década de 2010 el 45 por ciento de la población económicamente activa de México había estudiado hasta la secundaria, en contraste con el 24.1 por ciento de El Salvador, el 28.1 por ciento de Guatemala y el 23.9 por ciento de Honduras; además, en esos países centroamericanos alrededor de la mitad de la población activa había estudiado solamente hasta la primaria, en comparación con el 26.8 por ciento en México. En contraste, en Estados Unidos poco más de dos por ciento de la población activa había estudiado solamente hasta la primaria y 60 por ciento hasta la secundaria —el tercio restante tenía estudios de nivel medio-superior o superior (Banco Mundial, 2016).



Las diferencias demográficas, económicas y educativas entre México, Guatemala, Honduras y El Salvador contribuyen a explicar presiones migratorias desiguales en los cuatro países. En específico, ayudan a explicar por qué la migración de mexicanos ha tendido a reducirse en años recientes, y por qué la migración desde el Triángulo Norte de Centroamérica ha crecido, si bien otros factores son esenciales para explicar ambas tendencias, en particular la crisis económica en Estados Unidos, la violencia en México y Centroamérica, y las políticas migratorias, como exponemos a continuación.

En efecto, la crisis económica de 2008-2009 en Estados Unidos modificó profundamente las oportunidades de empleo para los migrantes, y no solamente en el sector de la construcción, que fue de los más afectados. Además, como explican Terrazas *et al.* (2011: 16), los altos índices de desempleo en Estados Unidos ligados a la crisis económica llevaron a que algunos trabajadores nativos se insertaran en los mercados de trabajo típicamente reservados para los migrantes (por ejemplo, la preparación de alimentos y el trabajo doméstico y de limpieza), dificultando aún más las oportunidades de empleo para estos últimos.

De hecho, las cifras de desempleo en Estados Unidos muestran que la crisis económica en ese país afectó desproporcionadamente a los hispanos (un grupo compuesto principalmente por personas de origen mexicano) y a los migrantes, en comparación con la población blanca y nativa. De acuerdo con datos de la Oficina de Estadísticas Laborales de Estados Unidos (Bureau of Labor Statistics, 2016), la tasa de desempleo de los hispanos en enero de 2007 fue de 6.4 por ciento, subiendo a 13.9 por ciento en enero de 2010, y bajando a 6.6 por ciento en enero de 2016. En el caso de la población nacida en otro país, la tasa de desempleo en enero de 2007 fue de 4.8 por ciento, ascendiendo a 11.8 por ciento en enero de 2010, y bajando a 5.1 por ciento en enero de 2016. En contraste, para la población blanca las tasas de desempleo fueron, respectivamente, de 4.6, 9.6 y 4.7 por ciento, y para la población nativa fueron de 5.1, 10.3 y 5.3 por ciento.

Para el caso de los jóvenes hispanos de 16 a 19 años, el incremento del desempleo en el contexto de la crisis económica fue especialmente importante, pues las tasas de desempleo para este grupo de población se elevaron de 19.3 por ciento en enero de 2007 a 37.2 por ciento en enero de 2010, descendiendo a 18.1 por ciento en enero de 2016. En comparación, para el caso de los jóvenes blancos de 16 a 19 años, estas tasas fueron, de manera respectiva, de 13.7, 24.1 y 14.9 por ciento (Bureau of Labor Statistics, 2016).

Por otra parte, es importante mencionar que el reforzamiento de la vigilancia fronteriza en Estados Unidos, especialmente después de los ataques terroristas de 2001 (aunque ya existían antecedentes), y el aumento de la violencia en México en el contexto de la llamada guerra contra el narcotráfico, en particular en la zona de la frontera norte, representaron desincentivos para migrar a Estados Unidos. Esto se debió no solo al incremento de los riesgos vinculados a la migración (la posibilidad de ser extorsionado o secuestrado, la necesidad de tomar rutas migratorias más aisladas y peligrosas, etc.), sino también al aumento de los costos de la misma, especialmente al volverse cada vez más necesario contratar a un “guía” (los llamados coyotes o polleros), cuyos servicios también se han encarecido en este contexto.

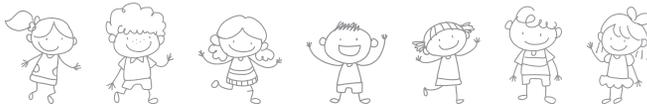


Douglas Massey, Karen Pren y Jorge Durand (2009) han señalado que este reforzamiento fronterizo se inició desde finales de los años ochenta y principios de la década de los noventa, al ponerse en marcha operativos específicos como la Operación Bloqueo, en El Paso, y la Operación Guardián, en San Diego, y al incrementarse el presupuesto de la Patrulla Fronteriza (Massey *et al.*, 2009: 108-109). Sin embargo, de acuerdo con los autores, es especialmente a partir de los ataques terroristas de 2001 y de la aprobación de la Ley Patriota que se intensificó la vigilancia fronteriza, al igual que las redadas contra las personas sin documentos en el interior del país.

Con este reforzamiento fronterizo empezó a registrarse un cambio en las rutas de la migración indocumentada, dado que los cruces tradicionales, en particular en la frontera entre Baja California y California, se volvieron menos importantes, a diferencia de cruces más aislados, especialmente en el desierto de Sonora (Massey *et al.*, 2009: 112). Además, como ya lo anotamos, la necesidad de contratar los servicios de coyotes se volvió esencial y sus precios se incrementaron. De acuerdo con Massey *et al.* (2009: 114, 117), en los años sesenta solo 40 por ciento de los migrantes sin documentos utilizaba dichos servicios, elevándose a 80 por ciento en 1980 y a 96 por ciento en 2005. En cuanto a los precios de tales servicios, habrían sido de alrededor de 200 dólares a principios de la década de 1980, ascendiendo a entre 800 y 1 500 dólares en los inicios del siglo XXI, dependiendo del origen, del destino y de la modalidad del cruce (Durand y Massey, 2009: 173). Hoy en día, diversas fuentes anotan que los precios superan los dos mil dólares, pudiendo llegar a los diez mil, sobre todo en el caso de los migrantes centroamericanos (consultar, por ejemplo, UNODC, 2016a).

Sin embargo, de forma paradójica, los desincentivos para migrar se convirtieron en incentivos para buscar la reunificación en Estados Unidos de los inmigrantes con sus familias, al dificultar la posibilidad para esos inmigrantes de volver a sus países de origen para visitar a sus familias y de regresar subsecuentemente a Estados Unidos para trabajar —la llamada migración circular. De acuerdo con Massey *et al.* (2009: 119), las probabilidades de retorno para migrantes legales e indocumentados a 12 meses de haber entrado al país vecino fueron de 46 por ciento en 1980, cayendo a siete por ciento para 2007. En muchos casos, los migrantes establecidos en Estados Unidos “mandan a traer” a sus familiares, incluyendo a menores de edad, contratando desde ese país los servicios de coyotes, algo que incrementa los costos (Le Goff, 2012: 129). En este sentido, la migración hacia Estados Unidos se transformó de un fenómeno primordialmente masculino y circular a un fenómeno cada vez más familiar y permanente.

Hay que anotar que esta transformación del patrón migratorio también tiene raíces en la aprobación de la llamada Ley de Amnistía de 1986 en Estados Unidos, o Immigration Reform and Control Act (IRCA), que otorgó una amnistía a 2.3 millones de trabajadores inmigrantes sin documentos, con más de 70 por ciento procedente de México (Durand y Massey, 2009: 169, 180; Massey *et al.*, 2009: 106). Esta Ley de Amnistía dio pie a procesos de reunificación familiar por la vía legal y bajo la modalidad sin documentos, incrementando la migración de mujeres, menores de edad y personas adultas (Durand y Massey, 2009: 173). De esta manera, debe subrayarse la importancia de la búsqueda de la reunificación familiar, impulsada por ciertas políticas migratorias, para explicar la migración de niñas, niños y adolescentes.



La Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) realizó un estudio, publicado en 2014, para determinar las causas —incluyendo la reunificación familiar— por las cuales las NNyA no acompañados provenientes del Triángulo Norte de Centroamérica y de México habían emigrado a Estados Unidos. Ese estudio se basó en entrevistas realizadas en 2013 a 404 migrantes de 12 a 17 años de edad (aproximadamente 100 de cada país), que estaban en custodia de autoridades estadounidenses (consultar ACNUR, 2014a, 2014b). Un punto esencial de la investigación de la ACNUR es que indagó de forma muy detallada las múltiples razones que llevaron a cada menor de edad a migrar. El estudio de la ACNUR divide las causas de la migración en cinco categorías: la violencia en la sociedad (sobre todo ligada a grupos criminales); el abuso en el hogar; la privación; la reunificación con la familia o las oportunidades; y otras causas.

Destaca que 81.4 por ciento de los adolescentes entrevistados por la ACNUR mencionó la reunificación con la familia o las oportunidades como razón de haber migrado, en la gran mayoría de los casos en conjunto con otros factores, sobre todo la violencia en la sociedad. De forma más precisa, de los menores de edad que nombraron la reunificación con la familia o las oportunidades, el 25.2 por ciento manifestó esa causa de forma exclusiva, mientras que el 40.7 por ciento mencionó esa causa en conjunto con la violencia en la sociedad. El porcentaje de menores de edad que expresó la reunificación con la familia o las oportunidades como razón de haber migrado fue similar para los cuatro países. En el caso de los salvadoreños este porcentaje fue de 79.8, en el de los guatemaltecos de 84, en el de los hondureños de 81.6, y en el de los mexicanos fue de 80.4 (ACNUR, 2014a, 2014b).

Por último, es fundamental exponer cómo las redes migratorias y la cultura de la migración han alentado la migración de NNyA.

Jorge Durand y Douglas Massey (2009: 31) han definido a las redes migratorias como “conjuntos de lazos interpersonales que conectan a los migrantes con otros migrantes que los precedieron y con no migrantes en las zonas de origen y destino mediante nexos de parentesco, amistad y paisanaje.” De acuerdo con los autores, estos nexos aumentan la posibilidad de migrar al bajar los costos y los riesgos del desplazamiento y al incrementar los ingresos netos de la migración. Estas redes permiten y facilitan el contacto con coyotes, el acceso a recursos monetarios y a conocimientos esenciales para migrar, el hospedaje y la obtención de empleos en los lugares de destino, etc. Para Durand y Massey (2009: 32), cuando las redes migratorias están bien desarrolladas, la migración se vuelve una fuente confiable y segura de ingresos, y una estrategia fundamental de diversificación de riesgos y de maximización de utilidades para los migrantes y sus familias. De esta manera, el desarrollo de las redes migratorias podría llevar a una autopropagación de la migración, pues cada nuevo migrante reduciría los costos y los riesgos de migraciones posteriores de parientes, amigos y paisanos, lo que impulsaría a otras personas a emigrar, expandiendo aún más las redes migratorias, y así sucesivamente (Douglas y Massey, 2009: 34-35).

Un efecto posible de la expansión de las redes migratorias, al incluir a cada vez más miembros de las comunidades de origen, es la transformación de la migración en un proceso menos selectivo, que ya no involucra solo a hombres adultos jóvenes, sino también a mujeres, a NNyA, e incluso en algunos casos a per-



sonas mayores. No obstante, como explican Durand y Massey (2009: 37), es a partir de ese momento que las redes llegan a un punto de saturación: el número de emigrantes potenciales se reduce, los costos de la emigración no disminuyen tan radicalmente con cada nuevo migrante, y la emigración pierde dinamismo.

Por otra parte, como anotan Durand y Massey (2009: 36), cuando la emigración se ha vuelto un fenómeno extendido dentro de una comunidad o nación, los valores y las percepciones culturales se modifican de forma tal que aumentan las posibilidades de emigrar —sobre todo, se adquieren estilos de vida, expectativas de movilidad social y gustos de consumo que son difíciles de lograr por medio de trabajos disponibles en los lugares de origen. En este contexto, de acuerdo con los autores, la idea de la emigración se arraiga fuertemente dentro del repertorio de comportamientos de grupo, volviéndose parte de los valores de la comunidad. Además, para muchos jóvenes la migración se convierte en un “rito de pasaje” a la adultez y en un medio central para incrementar su estatus social.

La cultura de la migración entre menores de edad sería particularmente evidente en el caso de los llamados menores transfronterizos, que tienen un desplazamiento constante por la frontera México-Estados Unidos. De acuerdo con Celia Mancillas (2009: 231), estos menores transfronterizos son en parte “menores locales, que pasan la frontera como forma de experiencia, de prueba, de diversión, a ver qué tanto pueden lograr al momento del cruce, como parte de una ‘dinámica cultural’, lo que les resulta satisfactorio aun si son repatriados, ya que la decisión de cruzar tiene una recompensa en el plano simbólico: la de adquirir experiencia y demostrar su madurez y valentía.” Otros menores de edad transfronterizos, también llamados NNyA de circuito, son aquellos que han sido captados por grupos criminales, en muchas ocasiones a través de engaños o con el uso de la fuerza, para realizar tareas vinculadas con actividades de narcomenudeo o narcotráfico, y para trabajar como “guías”, ofreciendo sus servicios a otros migrantes.² Estas situaciones resultan preocupantes, pues representan formas de trabajo que ponen en peligro a los menores de edad y que violan sus derechos fundamentales, sumándose a otras circunstancias a las que son particularmente vulnerables las NNyA migrantes, como la trata, el trabajo forzado, el abuso sexual, la extorsión y el secuestro —en estos dos últimos casos sobre todo con el fin de obtener dinero de sus familiares que viven en Estados Unidos (ACNUR, 2014a, 2014b; Le Goff, 2012: 130; Mancillas, 2009: 231-233).

² En el estudio mencionado de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, 2014a: 37-39, 47) se indica que una proporción significativa de los migrantes menores de edad mexicanos entrevistados en 2013 que estaban bajo custodia de autoridades migratorias estadounidenses trabajaba como “guía” para otros migrantes, a saber, 39 de 102 NNyA entrevistados, es decir, 38 por ciento. Todos esos menores de edad afirmaron que trabajaban para un adulto. Este porcentaje elevado se explica en parte por el hecho de que estas entrevistas fueron realizadas en el sur de Texas (en Rio Grande Valley), que representa una de las regiones más importantes respecto a los cruces fronterizos de NNyA y donde hay una gran presencia de “guías” menores de edad.



2.2. Las causas de la ola de NNyA migrantes centroamericanos a Estados Unidos en el periodo 2012-2014

En conjunto con las causas generales que explican la migración de NNyA desde México y Centroamérica, se pueden exponer tres factores centrales que impulsaron la ola de migrantes centroamericanos menores de edad a Estados Unidos entre 2012 y 2014. El primero tiene que ver con la violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica, en particular la violencia ligada a grupos criminales conocidos como las maras, siendo las más notorias la Mara Salvatrucha (MS 13) y Barrio 18. Los otros dos factores están estrechamente vinculados entre sí. Uno se relaciona con la Trafficking Victims Protection Reauthorization Act de 2008, o TVPRA, una ley estadounidense que establece, como lo anotamos en el capítulo anterior, que los migrantes menores de edad no acompañados originarios de países no limítrofes (es decir, cualquier país salvo México y Canadá), aprehendidos por autoridades migratorias estadounidenses, no pueden ser devueltos a sus países de forma inmediata y tienen derecho a comparecer ante un juez de inmigración. Estos procedimientos legales migratorios pueden tardar más de un año, periodo durante el cual los menores de edad suelen ser trasladados con familiares que residen en Estados Unidos. El tercer factor está asociado con el hecho de que muchos traficantes de personas (coyotes) se aprovecharon de los efectos de la TVPRA para difundir el falso rumor de que se estaban dando permisos de residencia a NNyA en Estados Unidos. A continuación se desarrollan más detalladamente cada uno de esos tres aspectos.

Antes de exponer cómo la violencia ligada a grupos criminales ha impulsado la migración desde Centroamérica en años recientes, es importante señalar que existe un antecedente importante respecto a la violencia y la migración en esa región. En efecto, los conflictos internos armados y políticos a finales del siglo xx, y especialmente durante la década de 1980, provocaron grandes flujos migratorios de refugiados centroamericanos hacia Estados Unidos y otros países como México y Costa Rica. Hoy en día, en gran parte a raíz de esos flujos migratorios que tuvieron lugar en la década de los ochenta, alrededor de uno de cada cinco salvadoreños y uno de cada 15 guatemaltecos y hondureños reside en la Unión Americana. De esta manera, más de tres de cada cuatro menores de edad centroamericanos que llegaron a Estados Unidos en 2014 tenían padres u otros familiares residiendo en ese país, ya sea de forma documentada o no,³ recordándonos la importancia de la reunificación familiar como factor de la migración reciente, si bien la violencia en los lugares de origen —actual o de finales del siglo pasado— es un factor paralelo fundamental (US Senate, 2015: 2, 15).

³ Alrededor de 67 por ciento de los hondureños, 55 por ciento de los salvadoreños y 65 por ciento de los guatemaltecos que residen en Estados Unidos no tendrían un estatus migratorio legal (US Senate, 2015: 15).



Un dato que revela la magnitud de la violencia reciente en Centroamérica, que es ampliamente expuesto en la literatura sobre la *ola* de NNyA migrantes, es la tasa de homicidio doloso por cada 100 mil personas. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) recopila información sobre las tasas de homicidio doloso por país desde el año 2000. Si bien en algunos años hay faltantes de información, podemos conocer estas tasas en casi la totalidad de los países del mundo en por lo menos un año a principios de la década de 2010. De acuerdo con la base de datos de la UNODC (2016b), Honduras, El Salvador y Guatemala están entre las siete naciones con las mayores tasas de homicidio en el mundo. Además, hay que señalar que dichas tasas son particularmente elevadas en el caso de los jóvenes. Por ejemplo, a principios de la década de 2010, la tasa de homicidio en Centroamérica para jóvenes de 15 a 29 años de edad de sexo masculino fue cuatro veces más alta que el promedio mundial para ese mismo grupo, situación relacionada en gran medida a las actividades de grupos criminales (UNODC, 2014: 14, 30).

De acuerdo con la UNODC (2016b), Honduras ha sido consistentemente, de 2010 a 2014, el país con la mayor tasa de homicidio doloso en el mundo. Esta tasa registra un aumento significativo de 2008 a 2011, bajando progresivamente en los años siguientes. De esta manera, la tasa de homicidio en Honduras fue de 61.4 por cada 100 mil personas en 2008, subiendo hasta 93.2 en 2011, siguiendo sin cambios relevantes en 2012, y descendiendo a 74.6 en 2014. El Salvador ha sido, en prácticamente todos los años del periodo 2010-2014, el segundo país con la mayor tasa de homicidio en el mundo. Este indicador muestra algunos altibajos en ese lapso, pues subió de 66 a 72.2 de 2010 a 2011, bajó a 41.3 en 2013, y se incrementó a 64.2 en 2014 (UNODC, 2016b). En cuanto a Guatemala, entre 2010 y 2014 ha sido, según el año, desde el cuarto hasta el séptimo país con la mayor tasa de homicidio en el mundo. No obstante, este indicador ha tendido a disminuir, bajando de 40.5 en 2010 a 31.2 en 2014.

En comparación con los países del Triángulo Norte de Centroamérica, la tasa de homicidio doloso en México fue de 21.7 por cada 100 mil personas en 2010, disminuyendo a 15.7 en 2014, mientras que en Estados Unidos fue de 4.8 en 2010, bajando a 3.9 en 2013 (UNODC, 2016b). Sin embargo, existen en México regiones con tasas de homicidio que se aproximan a aquellas registradas en el Triángulo Norte de Centroamérica —por ejemplo, en 2014, de acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP, 2016), la tasa de homicidio doloso fue de 42.7 en Guerrero, de 33.3 en Sinaloa y de 29.6 en Chihuahua.

Las elevadas tasas de homicidio en el Triángulo Norte de Centroamérica tienen, como uno de sus orígenes, los conflictos internos armados y políticos que golpearon a la región a finales del siglo xx, particularmente en el decenio de los ochenta, que resultaron en un tejido social fracturado, en una población altamente armada y en instituciones de seguridad y de procuración de justicia fragilizadas. Esta violencia fue exacerbada por la proliferación de grupos criminales, en particular la Mara Salvatrucha (MS 13) y Barrio 18, que florecieron tras la deportación desde Estados Unidos de miles de sus miembros —entre 1993 y 2013 fueron deportados desde ese país alrededor de 250 mil criminales al Triángulo Norte (US Senate, 2015: 11). La violencia también



ha sido impulsada por la entrada reciente de algunos cárteles del narcotráfico en Centroamérica, tras los esfuerzos por detener las rutas de narcotráfico desde Sudamérica por el Caribe (Rosenblum, 2015: 11).

En el caso de Honduras, el aumento súbito de la tasa de homicidio de 2009 a 2011 se ha explicado por la crisis provocada por el golpe de Estado en 2009, que creó un vacío de poder y debilitó a las instituciones de seguridad y de procuración de justicia, situación que fue aprovechada por los grupos criminales (Brodzinsky, 2013; Rosenblum, 2015: 11; Tuckman, 2014). En cuanto a los altibajos en la tasa de homicidio en El Salvador, la caída de 2011 a 2013 se logró tras una tregua entre grupos criminales en marzo de 2012, que fue negociada por el gobierno, líderes religiosos y organizaciones civiles (UNODC, 2014: 45). No obstante, el rompimiento de la tregua entre la MS 13 y Barrio 18 en 2014 explica por qué se vuelve a registrar un incremento en la tasa de homicidio (Daugherty, 2016; Stillman, 2015). En Guatemala, la violencia también ha sido ligada en gran medida a las maras, que han extendido sus operaciones desde Honduras y El Salvador (Gagne, 2015; Stillman, 2015).

La violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica se traduce no solo en altas tasas de homicidio, sino también en una elevada prevalencia de secuestros, robos, extorsión, abuso y violación sexual, violencia doméstica, entre otros. En muchos casos, los menores de edad son directamente expuestos a estas formas de violencia, y en otros son presionados para unirse a grupos criminales, en particular a las maras, que son responsables de una gran parte de la violencia. Sin embargo, negarse a formar parte de estos grupos, o intentar salir de ellos, puede traer represalias graves. En este contexto de violencia, no es sorprendente que muchas familias con NNyA del Triángulo Norte estén emigrando, que familiares de los menores de edad estén impulsando su emigración de forma no acompañada (muchas veces “mandándolos a traer” a Estados Unidos), o que los mismos menores de edad lo decidan por su cuenta (ACNUR, 2014a, 2014b; CIDH, 2015: 100; HRW, 2016: 19-35; Olson, 2014; Rosenblum, 2015: 11-12; WOLA, 2016).

Tampoco es sorprendente que en este contexto se hayan multiplicado las solicitudes de refugio de personas provenientes del Triángulo Norte de Centroamérica en otros países. De acuerdo con datos de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, 2016), las solicitudes de refugio de hondureños crecieron 381 por ciento entre 2010 y 2014, elevándose de 1 659 a 7 980; las de salvadoreños se incrementaron 207.5 por ciento, ascendiendo de 3 810 a 11 715; y las de guatemaltecos crecieron 257.7 por ciento, de 2 583 a 9 239. En 2014, Estados Unidos concentró más del 85 por ciento de las solicitudes de cada uno de los tres países del Triángulo Norte. Desafortunadamente, los datos no están desagregados por grupos de edad, así que no tenemos cifras específicas para NNyA.

Recordemos que un estudio reciente de la ACNUR (2014a, 2014b), señalado en el apartado anterior, analizó múltiples causas por las cuales los menores de edad no acompañados procedentes del Triángulo Norte de Centroamérica y de México habían emigrado a Estados Unidos. De acuerdo con ese estudio, 48 por ciento de los 404 NNyA entrevistados por la ACNUR de los cuatro países (alrededor de 100 de cada país) mencionó la violencia en la sociedad (esencialmente de grupos criminales) como razón para migrar,



sobre todo en conjunto con otros factores, en particular la reunificación con la familia o las oportunidades. De manera más específica, de los menores de edad que mencionaron la violencia en la sociedad, 14.6 por ciento indicó esa causa de forma exclusiva, mientras que 69.8 por ciento indicó esa causa en conjunto con la reunificación con la familia o las oportunidades.

Además, 21 por ciento de las NNyA entrevistados por la ACNUR manifestó el abuso en el hogar como razón para migrar, prácticamente en todos los casos en conjunto con otros factores, especialmente la reunificación con la familia o las oportunidades, y la violencia en la sociedad. Así, de los menores de edad que se refirieron al abuso en el hogar, 2.4 por ciento señaló esa causa de forma exclusiva, mientras que 55.8 por ciento indicó esa causa en conjunto con la reunificación con la familia o las oportunidades, y 51.8 por ciento en conjunto con la violencia en la sociedad.

En cuanto a las razones para migrar por el país de origen, podemos indicar que para las NNyA provenientes de Honduras la violencia en la sociedad fue mencionada por 43.9 por ciento y el abuso en el hogar por 24.5 por ciento; en el caso de los menores de edad salvadoreños estos porcentajes fueron, respectivamente, de 66.3 y 20.2; en el caso de los menores de edad guatemaltecos de 20 y 23; y en el de los mexicanos de 32.4⁴ y 16.7 por ciento. Para las cuatro nacionalidades, los motivos ligados a la violencia en la sociedad y el abuso en el hogar fueron señalados sobre todo en conjunto con otros factores, principalmente la reunificación con la familia o las oportunidades (ACNUR, 2014a, 2014b).

El segundo factor que impulsó la ola de NNyA migrantes centroamericanos a Estados Unidos en el periodo 2012-2014 está ligado a la Trafficking Victims Protection Reauthorization Act de 2008, o TVPRA, una ley estadounidense que establece que los migrantes menores de edad no acompañados originarios de países no limítrofes (es decir, cualquier país salvo México y Canadá), aprehendidos en la frontera por las autoridades migratorias estadounidenses, no pueden ser devueltos a sus países de forma inmediata y tienen derecho a comparecer ante un juez de inmigración, mientras que los menores de edad de países limítrofes (esencialmente mexicanos) deben ser entrevistados para determinar que no han sido víctimas de trata o de persecución en sus países de origen, antes de poder repatriarlos de forma expedita.

En específico, la Sección 235 de la TVPRA (US Department of State, 2008) establece reglas distintas para el procesamiento migratorio de menores de edad no acompañados sin estatus migratorio legal, aprehendidos en la frontera por autoridades migratorias estadounidenses (generalmente la Patrulla Fronteriza), originarios de países limítrofes y de países no limítrofes —en este último caso, todos los países salvo Canadá y México. En cuanto a las NNyA de países limítrofes, que son esencialmente mexicanos, las autoridades migratorias deben determinar, caso por caso, en un periodo máximo de 48 horas:

⁴ Esta cifra se incrementa a 58.8 por ciento si se incluye a los menores de edad mexicanos que mencionaron el peligro de participar como "guías" para otros migrantes (ACNUR, 2014a: 45).





- i. si el menor de edad ha sido víctima de una forma grave de trata de personas o si hay evidencia creíble de que podría estar en peligro de ser víctima de trata al regresar a su país de origen;
- ii. si el menor de edad tiene miedo de regresar a su país de origen, debido a un temor creíble de persecución; y
- iii. si el menor de edad puede decidir de forma independiente retirar su solicitud de ingreso a los Estados Unidos.

Si no hay indicaciones de trata o de temor creíble de persecución, y si el menor de edad decide de forma independiente retirar su solicitud de ingreso a Estados Unidos, accede a una repatriación expedita. Estas repatriaciones son reguladas por acuerdos bilaterales que establecen que los menores de edad deben ser retornados a sus países en horarios laborales (durante el día) y entregados a los funcionarios pertinentes del país de origen, de ser posible a funcionarios especializados en la asistencia a NNyA. Sin embargo, si hay indicaciones de trata o de temor creíble de persecución, o si el menor de edad no retira su solicitud de ingreso a Estados Unidos o no puede decidir de forma independiente, su procesamiento migratorio se realiza como en el caso de los menores de edad de países no limítrofes y es enviado a la Oficina de Reubicación de Refugiados de Estados Unidos (Office of Refugee Resettlement, o ORR).

No obstante, hay que señalar que la gran mayoría de los menores de edad mexicanos acepta la repatriación voluntaria por diversos motivos: la presión por parte de las autoridades migratorias estadounidenses, entrevistas incompletas y poco adecuadas por parte de esas autoridades, el deseo de las NNyA de salir rápidamente de los centros de detención y de regresar a sus casas, o la esperanza de volver a intentar migrar sin ser aprehendidos, entre otros (Appleseed, 2011). De esta manera, retomando datos del capítulo anterior, en el año fiscal 2015 el 27.6 por ciento de los menores de edad no acompañados aprehendidos por la Patrulla Fronteriza era mexicano, en comparación con solo seis por ciento en el caso de aquellos bajo la responsabilidad de la ORR. En otras palabras, las NNyA mexicanos no acompañados bajo la custodia de la ORR representaron apenas 18.4 por ciento de los menores de edad mexicanos no acompañados aprehendidos por la Patrulla Fronteriza en el año fiscal 2015, por lo que podemos inferir que alrededor de 80 por ciento de estos últimos accedió a la repatriación expedita.

Los menores de edad no acompañados sin estatus migratorio legal de países no limítrofes (en conjunto con las NNyA de países limítrofes que no acceden a una repatriación expedita) son transferidos en todos los casos, después de ser aprehendidos en la frontera por autoridades migratorias de Estados Unidos, y en un periodo máximo de 72 horas, a funcionarios e instalaciones del Departamento de Salud y Servicios Humanos (Department of Health and Human Services, o HHS), en particular de la ORR. En seguida, mientras esperan una audiencia ante un juez de inmigración, la ORR debe trasladar sin demoras innecesarias a las NNyA a un lugar menos restrictivo, de ser posible con familiares residentes en Estados Unidos o con otras personas autorizadas por los padres para cuidar de ellos (de no ser posible, a un hogar de acogida o un albergue),



previa verificación por parte del HHS de la relación familiar (si fuera pertinente) y de que las personas en cuestión puedan cuidar adecuadamente de los menores de edad.⁵ Podemos apuntar que en mayo de 2014 el tiempo de estancia promedio de los menores de edad no acompañados en instalaciones de la ORR fue de 35 días, y que 85 por ciento de ellos fue trasladado en seguida con familiares residentes en Estados Unidos (American Immigration Council, 2015: 9; Rosenblum, 2015: 13).

En cuanto a las unidades familiares, es decir, los adultos que viajan con menores de edad que están bajo su custodia, habitualmente mujeres con sus hijos, los procedimientos migratorios son menos claros. Como explica Marc Rosenblum (2015: 10), las directrices de la Patrulla Fronteriza establecen que, tras la aprehensión de las unidades familiares, se les da generalmente la posibilidad de comparecer ante un juez de inmigración en lugar de ser repatriadas de manera expedita (que suele ser el caso de los adultos que viajan solos). Sin embargo, algunas de esas unidades familiares son trasladadas a centros de detención para familias, lo que sí abre la posibilidad de que sean repatriadas de manera expedita, a menos que expongan razones creíbles para solicitar el asilo (American Bar Association, 2015: 23-28). No obstante, el número de camas en esos centros de detención ha sido limitado en comparación con la gran cantidad de familias migrantes, a pesar de los esfuerzos en la segunda mitad de 2014 y en 2015 para incrementar la capacidad de alojamiento, con el fin de desalentar la migración de familias.⁶ Esta falta de camas significa que, en muchos casos, se traslada a las familias migrantes con parientes que residen en Estados Unidos, mientras esperan que su caso sea resuelto por un juez de inmigración. Es importante mencionar que el alojamiento de familias migrantes en centros de detención ha sido duramente criticado por violar los derechos de las NNyA y ha llevado a varias demandas legales recientes contra el gobierno estadounidense, lo que ha frenado esta práctica y ha hecho posible la liberación de algunas familias (American Bar Association, 2015; American Immigration Council, 2015: 10; Chishti y Hipsman, 2015, 2016; Zamora, 2015).

Es preciso especificar que, en algunas ocasiones, los menores de edad no acompañados y las unidades familiares sin estatus migratorio legal son aprehendidos en redadas en el interior de la Unión Americana, incluso cuando ya han vivido en ese país durante varios años. En este caso, la agencia gubernamental responsable de estas aprehensiones es el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (Immigration and Customs Enforcement, ICE) y no la Patrulla Fronteriza. Cuando esto sucede, los menores de edad no acompañados y las unidades familiares, tanto mexicanos como de otras nacionalidades, pasan por los procesos señalados en los dos párrafos anteriores.

También hay que puntualizar que los procedimientos legales migratorios de NNyA terminan muchas veces en órdenes de deportación, aunque a una proporción importante de menores de edad no acompaña-

⁵ No obstante, investigaciones recientes han señalado que esta verificación no siempre ha sido adecuada, sobre todo en el contexto del incremento significativo de casos de menores de edad no acompañados. En algunas ocasiones, incluso se ha trasladado a NNyA migrantes con adultos que los han maltratado y explotado (Burke, 2016; US Senate, 2016).

⁶ El número de camas en los centros de detención para unidades familiares migrantes subió de poco menos de 100 a principios de 2014 a más de tres mil en septiembre de 2015 (Chishti y Hipsman, 2015).



dos se le ha dado una forma de protección informal permitiendo su estancia en Estados Unidos, en particular después del cierre de los casos (por discreción procesal u otros motivos). Así, para enero de 2016, en los juicios de inmigración iniciados desde el año fiscal 2014, los jueces habían dado algún tipo de protección (como el asilo o algunas visas especiales) a menos de uno por ciento de los casos de NNyA no acompañados (223) y a poco más de uno por ciento de los casos de unidades familiares (920); otorgaron una forma de protección informal en 30 por ciento de los casos de menores de edad no acompañados (27 707) y en dos por ciento de los casos de unidades familiares (1 569); dictaron órdenes de deportación en 18 por ciento de los casos de menores de edad no acompañados (16 499) y en 26 por ciento de los casos de unidades familiares (19 483), casi siempre *in absentia* (es decir, cuando el acusado no se presenta al juicio); y confirieron la repatriación voluntaria en aproximadamente uno por ciento de los casos para ambos grupos (1 198 NNyA no acompañados y 879 unidades familiares). Los porcentajes restantes corresponden a casos que aún no habían sido resueltos (alrededor de 60% de aquellos que involucran a menores de edad no acompañados y 69% que comprenden unidades familiares) (Chishti y Hipsman, 2016).

Por razón de la acumulación de casos de inmigración no resueltos y de una falta de jueces para atender de forma breve todos los casos, los tiempos de espera para los procedimientos legales migratorios son muy largos y se han incrementado de forma significativa en los últimos años. De acuerdo con la Transactional Records Access Clearinghouse (TRAC, 2014, 2016a, 2016b), un proyecto de recopilación de datos de la Universidad de Syracuse, basado en solicitudes de acceso a información pública en Estados Unidos, los casos de inmigración en espera de ser decididos en las cortes llegaron, en junio de 2014, a casi 376 mil, de los cuales poco menos de 42 mil correspondían a menores de edad no acompañados, y para abril de 2016 estas cifras eran, respectivamente, de 490 mil y de 68 mil. En contraste, a finales del año fiscal 2008 (es decir, en septiembre), los casos pendientes totales (tanto de adultos como de menores de edad) eran de 186 mil. En este contexto, el promedio de días para que un caso de inmigración (tanto de menores de edad como de adultos) fuera decidido por un juez aumentó de 438 días en el año fiscal 2008 a 567 en el año fiscal 2014 —para abril de 2016 había subido a 668 días.

De esta manera, los procedimientos migratorios diferenciados para NNyA no acompañados centroamericanos con respecto a los de mexicanos, establecidos en la TVPRA, en conjunto con los largos periodos de espera para comparecer ante un juez de inmigración, tanto para las unidades familiares que no son enviadas a centros de detención como para los menores de edad no acompañados, permitiendo en muchos casos la estancia con familiares en Estados Unidos por más de un año —tiempo durante el cual los NNyA pueden entrar a la escuela—, se convirtieron en un importante aliciente para la migración de familias y de menores de edad centroamericanos. En el Triángulo Norte de Centroamérica, estos largos periodos de estancia en el país vecino fueron incluso malentendidos en muchos casos como permisos de estancia legal para migrantes menores de edad (Migration News, 2014; Rosenblum, 2015: 14).

El tercer factor que impulsó la ola de NNyA migrantes centroamericanos a Estados Unidos en el periodo 2012-2014 está vinculado estrechamente con la TVPRA y los largos periodos de espera para los



procedimientos legales migratorios. Así, la TVPRA y esos prolongados lapsos de espera representaron una oportunidad para los traficantes de personas (coyotes) de incrementar la demanda de sus servicios al difundir falsos rumores en los países del Triángulo Norte de Centroamérica de que las leyes migratorias estadounidenses habían cambiado y de que se otorgarían permisos a los menores de edad para permanecer en Estados Unidos y para reunirse con sus familiares, en caso de llegar antes de alguna supuesta fecha límite inminente. Dichos rumores permitieron a los traficantes expandir sus actividades más allá de México, en donde la emigración había empezado a decrecer, e hicieron posible recuperar ingresos perdidos después de la caída en la migración a Estados Unidos en el contexto de la crisis económica de 2008-2009 (Chishti y Hipsman, 2014; Farah, 2014; Olson, 2014; Rosenblum, 2015: 14; US Senate, 2015: 17).

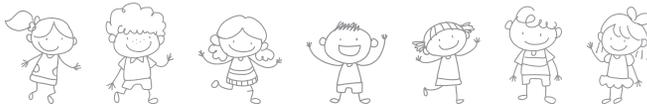
Los rumores difundidos por los coyotes se basaron también, en parte, en malinterpretaciones y desinformación sobre la posibilidad para las NNyA de beneficiarse de la Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (Deferred Action for Childhood Arrivals, o DACA). DACA es una política migratoria del Presidente Barack Obama, puesta en marcha en 2012, que permite a ciertos inmigrantes sin estatus migratorio legal, que llegaron a Estados Unidos antes de los 16 años y antes de 2007, de ser exentos de la deportación y de recibir un permiso de trabajo renovable de dos años —en consecuencia, DACA en realidad no beneficia a las NNyA que arribaron a la Unión Americana durante la *ola* de 2012-2014 (Chishti y Hipsman, 2014; Farah, 2014; US Senate, 2015: 17).

2.3. Las causas de la disminución de la migración de NNyA centroamericanos a Estados Unidos en 2014 y 2015

La disminución de la migración de menores de edad a Estados Unidos en la segunda mitad de 2014 y a principios de 2015, que se constata a partir del descenso en el número de aprehensiones por parte de las autoridades migratorias estadounidenses (ver el capítulo 1 de este estudio), se ha explicado en la literatura especializada a partir de tres elementos principales: la intensificación de los esfuerzos por parte de las autoridades mexicanas para detectar y asegurar a migrantes en tránsito por el país; diversas acciones por parte del gobierno estadounidense para desalentar la migración de NNyA, por ejemplo con la construcción de más centros de detención para familias migrantes y con la creación de una campaña mediática en Centroamérica para advertir sobre los peligros de la migración y para subrayar que la mayoría de los migrantes no tendría derecho a permanecer legalmente en Estados Unidos; y la reducción de la violencia en Guatemala y Honduras, aunque en El Salvador se observa un incremento. Estudiemos cada uno de estos elementos de forma más detallada.

Uno de los factores más significativos para explicar el descenso en la migración de NNyA a Estados Unidos en la segunda mitad de 2014 y a principios de 2015 es la intensificación de los esfuerzos por parte





de las autoridades mexicanas para detectar y asegurar a migrantes en tránsito por el país, provenientes sobre todo del Triángulo Norte de Centroamérica, siendo generalmente devueltos enseguida a sus países de origen.⁷ Esta intensificación de los esfuerzos para detectar y asegurar a migrantes en México se ha realizado en el marco del Programa Frontera Sur.

El Programa Frontera Sur fue anunciado por el Presidente Enrique Peña Nieto el 7 de julio de 2014, poco tiempo después de que la *ola* de NNyA migrantes a Estados Unidos alcanzara su cúspide y de que el Presidente Barack Obama advirtiera sobre la existencia de una “situación humanitaria urgente” a raíz de esa *ola*. De acuerdo con el boletín de prensa sobre el anuncio del Presidente Peña Nieto, el Programa Frontera Sur tendría dos propósitos principales: “proteger y salvaguardar los derechos humanos de los migrantes que ingresan y transitan por México, así como ordenar los cruces internacionales para incrementar el desarrollo y la seguridad de la región” (Presidencia de la República, 2015).

Según lo expuesto en ese boletín de prensa, el Programa Frontera Sur tendría cinco líneas de acción:

- 1) El paso formal y ordenado. Se daría certidumbre a la estancia temporal de los migrantes, particularmente asegurando que las autoridades mexicanas respeten los derechos de los portadores de la Tarjeta de Visitante Regional, que permite a los guatemaltecos y a los beliceños ingresar hasta por 72 horas a los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo y Tabasco. También se facilitaría la obtención de dicha tarjeta, al garantizar su gratuidad y al volver más sencillo el trámite para obtenerla.⁸
- 2) El ordenamiento fronterizo y la mayor seguridad para los migrantes. Se mejoraría la infraestructura y los equipamientos necesarios para el ordenamiento migratorio, en particular al asegurar la adecuada operación de los 12 cruces fronterizos oficiales en el sur del país, al transformar los puntos de revisión aduanales en Centros de Atención Integral al Tránsito Fronterizo (CAITF),⁹ y al reforzar las líneas móviles de control para garantizar el orden y la legalidad de los flujos de personas y bienes en la frontera. Además, la Secretaría de Gobernación, en conjunto con autoridades de Guatemala, reforzarían las labores de inteligencia en las zonas de tránsito de los migrantes, para desarticular a grupos delictivos que los han atacado.
- 3) La protección y la acción social a favor de los migrantes. Se mejorarían las condiciones en las que operan los albergues y las estaciones migratorias, al reforzar la colaboración con organizaciones de la sociedad

⁷ Por ejemplo, en 2015 fueron asegurados poco más de 190 mil migrantes extranjeros en México, mientras que más de 155 mil fueron devueltos a sus países de origen ese mismo año (UPM, 2016a).

⁸ Entre septiembre de 2014 y junio de 2015 se distribuyeron 109 731 tarjetas de visitante regional (Isacson, Meyer y Smith, 2015: 13).

⁹ Los CAITF son grandes puestos de control cercanos a la frontera con Centroamérica por los cuales deben pasar todos los vehículos para posiblemente ser inspeccionados. Estos puestos de control reúnen, en un solo espacio, a instalaciones y funcionarios de diversas instituciones de gobierno, principalmente del Servicio de Administración Tributaria, de la Secretaría de la Defensa Nacional, de la Secretaría de Marina, de la Policía Federal, del Instituto Nacional de Migración, de la Procuraduría General de la República, y del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (Isacson *et al.*, 2015: 9).



- civil que atienden y protegen a los migrantes, y al apoyar a los albergues de los sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), que resguardan temporalmente a los migrantes menores de edad.
- 4) La corresponsabilidad regional. Sería lograda a partir del papel activo de México en diversos foros multilaterales en materia migratoria.
 - 5) La coordinación interinstitucional. Se lograría con la creación de la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur, adscrita a la Secretaría de Gobernación, que tendría por tarea establecer la coordinación de los esfuerzos interinstitucionales que se realizan en la frontera sur para alcanzar dos objetivos: brindarle atención y ayuda humanitaria al migrante, y garantizar el estricto respeto a sus derechos humanos.

Hay que señalar que la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur desapareció un año después de la puesta en marcha del Programa Frontera Sur, en el contexto de la reestructuración programática de la administración pública, aunque sus funciones habrían sido transferidas a otras áreas de la Secretaría de Gobernación.

Dos de las acciones concretas del Programa Frontera Sur que han tenido efectos significativos en los flujos migratorios desde Centroamérica son el establecimiento en diversas carreteras (sobre todo en Chiapas) de puestos móviles de control migratorio para asegurar a migrantes indocumentados, y los operativos para asegurar a migrantes viajando o antes de viajar sobre el tren apodado “La Bestia”, con el fin de evitar el uso de ese transporte que es de carga y no de pasajeros. En efecto, su uso condujo a los migrantes a sufrir graves accidentes y a exponerse a ataques de grupos criminales en diversos momentos. Para llevar a cabo estas dos acciones, fueron transferidos a los estados de la frontera sur por lo menos 300 funcionarios del Instituto Nacional de Migración (INM) desde otras entidades, reforzando la presencia de las autoridades migratorias ya establecidas en esa región, al igual que alrededor de 100 miembros de la Gendarmería (una rama de la Policía Federal) para apoyar a los operativos del INM, que han contado crecientemente con el auxilio de varias fuerzas de seguridad (Isacson, Meyer y Smith, 2015: 6, 10). Ambas acciones explican en gran medida el crecimiento significativo de los aseguramientos de migrantes, tanto de adultos como de NNyA, por las autoridades migratorias mexicanas (Isacson *et al.*, 2015; Knippen, Boggs y Meyer, 2015).

De esta manera, mientras que el número de menores de edad no acompañados asegurados por las autoridades migratorias de Estados Unidos bajó de 63 759 en el año civil 2014 a 49 400 en el 2015 (un decremento de 22.5%), en México subió de 10 943 a 18 650 (un incremento de 70.4%) (véase gráfica 15).¹⁰ Recordemos, según se vio en el capítulo 1 de este estudio, que más de 90 por ciento de los menores de edad

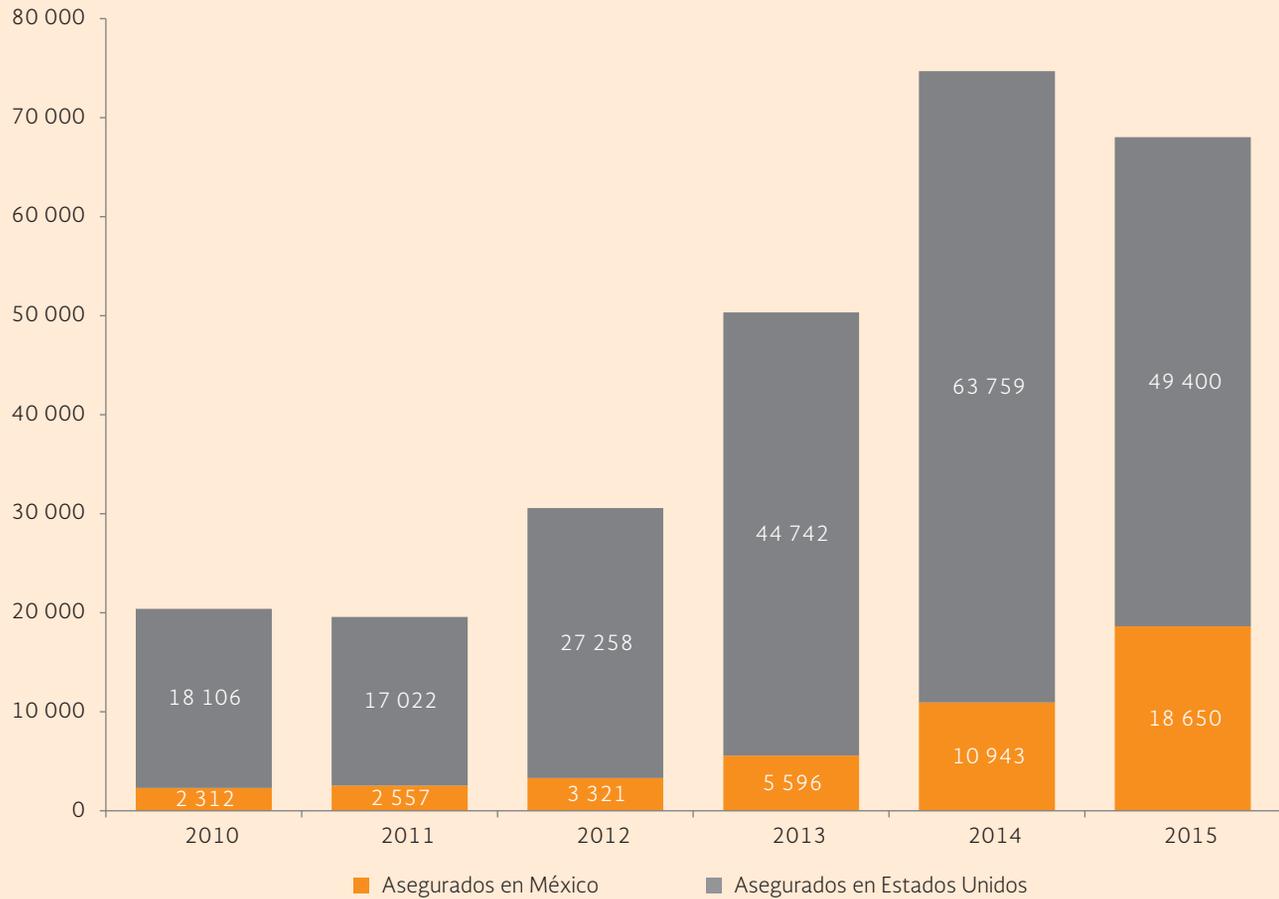
¹⁰ No obstante, es necesario recordar que las autoridades mexicanas y estadounidenses no utilizan exactamente las mismas definiciones de los menores de edad acompañados y no acompañados, como lo anotamos en el capítulo 1.





GRÁFICA 15.

NNyA migrantes no acompañados asegurados por autoridades migratorias en Estados Unidos y en México, por año, 2010-2015



Fuentes: UPM (2016a, 2016b), US Border Patrol (2014, 2015b).

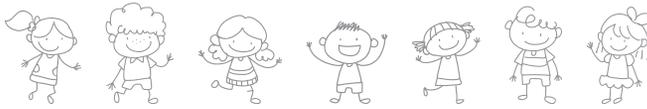


asegurados por las autoridades migratorias de México proviene de las naciones del Triángulo Norte de Centroamérica (El Salvador, Honduras y Guatemala).

Si bien el aumento de los aseguramientos de migrantes menores de edad en México es esencial para explicar la caída en las aprehensiones (aseguramientos) en Estados Unidos, ésta también se explica en parte por la reducción de las aprehensiones de NNyA mexicanos en ese último país, ligada al decremento progresivo de la emigración de mexicanos. Sin embargo, la reducción de las aprehensiones de menores de edad centroamericanos en Estados Unidos ha sido más significativa que para el caso de los mexicanos. Así, recuperando datos expuestos en el capítulo 1, entre los años fiscales 2014 y 2015 las aprehensiones de NNyA mexicanos no acompañados en Estados Unidos bajaron de 15 634 a 11 012 (un decremento de 29.6%), mientras que las correspondientes a los menores de edad no acompañados del Triángulo Norte cayeron de 51 705 a 28 387 (un decremento de 45.1%).

Si bien su importancia es innegable, el aumento de los aseguramientos de NNyA centroamericanos en México no parece explicar por completo el descenso en la llegada de menores de edad centroamericanos a la Unión Americana, por lo menos no de forma directa. De esta manera, al sumar los aseguramientos de migrantes menores de edad no acompañados en México y Estados Unidos, se observa que sigue existiendo un descenso entre 2014 y 2015, que solo se explicaría en parte por la baja en las aprehensiones de menores de edad mexicanos en el país vecino: en ese primer año fueron asegurados en ambos países 74 702 NNyA migrantes no acompañados, bajando a 68 050 en 2015 (véase gráfica 15). Este descenso se confirma al sumar los aseguramientos totales de migrantes (tanto de adultos como de menores de edad) en México y Estados Unidos provenientes de Honduras, El Salvador y Guatemala, pues bajaron de 341 mil en el año fiscal 2014 a 301 mil en el año fiscal 2015 —la proporción de migrantes asegurados correspondiente a México se incrementó de 30 a 55 por ciento (Chishti y Hipsman, 2016). No obstante, es posible que los mayores aseguramientos de migrantes en México hayan afectado de forma indirecta a la emigración desde Centroamérica, al desalentar las decisiones de migrar.

Además de esas acciones ligadas al Programa Frontera Sur que llevaron a un aumento en los aseguramientos de migrantes en México, en septiembre de 2014 la Secretaría de Comunicaciones y Transportes anunció una inversión de más de seis mil millones de pesos para rehabilitar 1 046 kilómetros de vías férreas del tren Chiapas-Mayab en seis años. Esto permitiría triplicar la velocidad del tren, duplicar el volumen de carga, disminuir la siniestralidad, lograr un ahorro de combustible significativo, al igual que evitar el uso del tren de carga “La Bestia” como medio de transporte para personas, especialmente por parte de los migrantes (Isacson *et al.*, 2015: 21; SCT, 2014). También es preciso anotar que las empresas que operan los trenes (Ferromex y Ferrosur) empezaron, desde antes de la puesta en marcha del Programa Frontera Sur, a contratar guardias para evitar el uso de los vagones de carga por parte de personas, a construir muros y postes a los costados de algunas secciones de las vías férreas para dificultar



el abordaje y el acceso a los trenes, y a colocar domos sobre los vagones de carga para impedir que las personas viajen sobre ellos (Animal Político y CIDE, 2015; Isacson *et al.*, 2015: 21).

Uno de los efectos de los esfuerzos por asegurar a los migrantes y evitar que aborden “La Bestia” es la búsqueda de otras rutas migratorias y el uso de otros medios de transporte. Como explican Adam Isacson, Maureen Meyer y Hannah Smith (2015: 22, 24), muchos migrantes centroamericanos, guiados habitualmente por coyotes, han comenzado a viajar por rutas más aisladas, por ejemplo por los Altos de Chiapas o por la selva en la frontera con el Departamento de Petén en Guatemala (en contraste con los cruces tradicionales cerca de Tapachula y de otros poblados); a recorrer a pie distancias más largas; a usar autobuses y taxis de forma más recurrente (comúnmente descendiendo antes de llegar a los puestos de control migratorio para sortearlos a pie); a viajar escondidos dentro de vehículos; a tomar lanchas por las costas de Chiapas y Oaxaca; o a abordar el tren de carga más al norte.

De acuerdo con los autores (Isacson *et al.*, 2015: 22), al volverse más largas y complejas las rutas migratorias, los costos para los migrantes centroamericanos se han incrementado —tan solo los precios de los coyotes subieron, en un periodo corto, de entre seis y ocho mil dólares a entre nueve y diez mil. Las mayores dificultades para llegar a la frontera con Estados Unidos, en conjunto con esos costos elevados, sin duda contribuyeron a frenar y desalentar la migración de centroamericanos a ese país. Sin embargo, el nuevo crecimiento gradual de las aprehensiones de NNyA migrantes en Estados Unidos a lo largo de 2015 (ver el capítulo 1) es una indicación de que los esfuerzos por buscar otras rutas migratorias y otros medios de transporte han tenido cierto éxito, y que los motivos para emigrar siguen siendo muy fuertes (Lillis, 2016).

El segundo factor que ha sido señalado para explicar la disminución de la migración de menores de edad centroamericanos a Estados Unidos en la segunda mitad de 2014 y a principios de 2015 tiene que ver con diversas acciones por parte del gobierno estadounidense para desalentar la migración. Estas acciones se han realizado tanto dentro como fuera de la Unión Americana. A continuación se exponen las más significativas.

Durante el verano de 2014, el Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos (Department of Homeland Security, DHS) lanzó la Operación Coyote, diseñada para limitar el flujo de la migración indocumentada centroamericana, desplegando a investigadores a México y Centroamérica para compartir inteligencia y construir capacidad en las medidas para combatir el contrabando y el tráfico de personas. Para mediados de 2015, esta operación ya había logrado la detención de más de mil personas implicadas en el tráfico ilegal de personas y bienes. Más recientemente, a mediados de 2015 se anunció el lanzamiento de la Operación Lucero, con objetivos similares (HRW, 2016: 43-44; US Senate, 2015: 22).

Igualmente, en el verano de 2014 se adoptó una nueva política para las cortes de inmigración en Estados Unidos, dando prioridad a algunos casos sobre otros para reducir los tiempos de espera de los procedimientos legales migratorios, especialmente para los NNyA. En concreto, los jueces de inmigración tendrían que dar prioridad a los casos de migrantes que llegaron a partir del 1° de mayo de 2014 en el



orden siguiente: los menores de edad no acompañados; las unidades familiares en centros de detención; las unidades familiares en “alternativas a la detención” (generalmente con familiares que residen en Estados Unidos); y otros individuos detenidos (American Immigration Council, 2015: 8). Asimismo, con el objetivo de reducir los tiempos de espera para los procedimientos legales migratorios, el Congreso de Estados Unidos aprobó fondos para contratar a 35 nuevos jueces de inmigración en el año fiscal 2015, y durante el año fiscal 2016 serían contratados 55 nuevos jueces, para llegar a 249 en total (US Senate, 2015: 22).

En la segunda mitad de 2014, el gobierno estadounidense abrió cuatro nuevos centros de detención para familias migrantes, con el fin de acelerar las repatriaciones y desalentar la inmigración. De esta forma, como se anotó más arriba, el número de camas en los centros de detención para unidades familiares migrantes se elevó de poco menos de 100 a principios de 2014 a más de tres mil en septiembre de 2015. No obstante, como se indicó antes, estos centros de detención fueron el objeto de varias demandas legales contra el gobierno estadounidense, lo que ha limitado su uso y ha hecho posible la liberación de algunas familias —un centro de detención en Nuevo México incluso se cerró y otro en Pennsylvania podría cerrarse en 2016 (American Immigration Council, 2015: 10; Chishti y Hipsman, 2015, 2016; Rosenblum, 2015: 17).

Por otra parte, el Gobierno de Estados Unidos lanzó varias campañas mediáticas para desalentar la emigración, particularmente de NNyA, en los países del Triángulo Norte de Centroamérica. Así, en julio de 2014 se inició la campaña “Conciencia de los Peligros” en la forma de espectaculares y mensajes de radio y televisión para informar sobre los riesgos ligados a la migración y para tratar de convencer a las personas de que no valía la pena ponerse en peligro. A mediados de 2015 se lanzó la campaña “Conoce los Hechos”, para reiterar sobre los riesgos de la migración, para disipar los rumores sobre los supuestos permisos para migrantes menores de edad, y para comunicar el hecho de que la gran mayoría de los migrantes no podría permanecer en Estados Unidos legalmente (Hiskey *et al.*, 2016: 4).¹¹

A finales de 2014 el gobierno estadounidense anunció la creación de un programa para permitir a ciertos menores de edad del Triángulo Norte de Centroamérica solicitar en sus países de origen la condición de refugiado en Estados Unidos, es decir, sin tener que emprender el viaje por México. Sin embargo, únicamente los menores de edad con padres residentes de forma documentada en Estados Unidos pueden postular a ese programa y los procedimientos burocráticos son muy complejos, por lo que relativamente pocos NNyA han presentado su solicitud y aún menos han sido aceptados —para finales de 2015, alrededor de cinco mil menores de edad habían postulado pero solo 85 habían sido aceptados (CIDH, 2015: 100-101; US Senate, 2015: 23).

También es importante mencionar que el gobierno norteamericano ha apoyado a México para reforzar el ordenamiento de su frontera sur, sobre todo en el marco de la Iniciativa Mérida, un paquete de asistencia

¹¹ Véase también la página internet de la campaña “Conoce los Hechos”, disponible en: <http://apps.cbp.gov/knowthefacts/index.html>





en materia de seguridad que, desde 2008, ha entregado aproximadamente 1.5 mil millones de dólares. Uno de los cuatro pilares de la Iniciativa es la construcción de “una frontera del siglo XXI”, que busca facilitar el comercio legítimo y el movimiento documentado de personas, y restringir el flujo ilícito de drogas, personas, armas y dinero —originalmente se hacía referencia a la frontera México-Estados Unidos, aunque la frontera sur de México también empezó a ser un foco de atención. Como parte de la Iniciativa Mérida, alrededor de 90 millones de dólares habrían sido entregados a México en 2015 específicamente para la frontera sur, sobre todo en equipo y capacitación, y principalmente para la Policía Federal y el INM (Isacson *et al.*, 2015: 16-18; Knippen *et al.*, 2015: 16; Seelke, 2014: 15, 23).

Además, el Congreso de Estados Unidos aprobó en 2015 un paquete de asistencia de 750 millones de dólares para los países del Triángulo Norte de Centroamérica, dando prioridad a los factores clave que contribuyen a la emigración desde esos países, enfocándose en particular en incrementar el comercio, reducir la pobreza, proporcionar educación y formación profesional, mejorar las condiciones de seguridad, y fortalecer la gobernabilidad (HRW, 2016: 45). Una parte de esos fondos sería destinada a la Alianza para la Prosperidad, un acuerdo firmado a finales de 2014 por los países del Triángulo Norte, que tiene como uno de sus objetivos principales prevenir la migración, abordando sus causas de fondo como la falta de oportunidades y la violencia (Chishti y Hipsman, 2016). No obstante, la mayor parte de los fondos de la Alianza para la Prosperidad sería aportada por las propias naciones del Triángulo Norte y por el Banco Interamericano de Desarrollo (US Senate, 2015: 26).

Por último, en enero de 2016 el gobierno estadounidense organizó una serie de redadas en el interior de Estados Unidos para detener a familias migrantes que habían llegado recientemente al país y cuyos procedimientos legales migratorios habían terminado en órdenes de deportación. A pesar del bajo número de menores de edad y adultos detenidos en esas redadas (poco más de 100), las acciones fueron muy publicitadas, lo que podría haber desalentado la migración. De hecho, como lo anotamos en el capítulo 1, las aprehensiones en la frontera de NNyA no acompañados por autoridades migratorias estadounidenses bajaron de forma significativa en enero de 2016. No obstante, el vínculo entre las redadas y la disminución de la migración no ha sido demostrado cabalmente, y, por otro lado, ha provocado duras críticas por parte de diferentes organizaciones, activistas y políticos (Chishti y Hipsman, 2016).

El tercer factor que explica la reducción de la migración de menores de edad a Estados Unidos en la segunda mitad de 2014 y a principios de 2015 es la disminución de la violencia en Guatemala y Honduras, aunque en El Salvador se observa un aumento significativo, ligado al rompimiento de la tregua entre los grupos criminales MS 13 y Barrio 18 en 2014, ya indicado en el apartado anterior.

En el caso de Guatemala, recordemos que la tasa de homicidio ha tendido a caer en años recientes, bajando de 40.5 por cada 100 mil personas en 2010 a 31.2 en 2014 (UNODC, 2016b). Esta tasa continuó en descenso en 2015, situándose en 29.5 por cada 100 mil (WOLA, 2016; Gagne, 2016). La reducción persistente de la tasa de homicidio en Guatemala, a pesar de la expansión hacia ese país de grupos criminales



como la MS 13 y Barrio 18, podría deberse en parte a que esas organizaciones han tenido un funcionamiento más vertical que en los otros países del Triángulo Norte, por lo que ha habido un mayor control de la cúpulas sobre sus subordinados, evitando formas de violencia más indiscriminada (Gagne, 2015). Además, Guatemala ha tenido avances importantes en la disminución de la impunidad que alimenta la violencia, y en el fortalecimiento de sus instituciones de justicia (Renwick, 2016).

Según se reportó en el apartado anterior, la tasa de homicidio en Honduras fue la más alta del mundo entre 2010 y 2014, alcanzando un máximo de 93.2 homicidios dolosos por cada 100 mil personas en 2011, aunque bajó a 74.6 en 2014 (UNODC, 2016b). Diferentes fuentes sitúan esta tasa en alrededor de 60 en 2015, lo que ha permitido a Honduras dejar de ser el país con la mayor tasa de homicidio en el mundo (WOLA, 2016; Yagoub, 2016). Tal reducción de la tasa de homicidio ha sido ligada a treguas entre grupos criminales rivales; a la captura y la extradición a Estados Unidos de algunos líderes de las maras; al desmantelamiento de grupos de sicarios; a un aumento de los patrullajes; al mejoramiento de las respuestas a las denuncias; y al progreso en la capacidad de investigación de las fuerzas de seguridad (Cabrera, 2016; Redacción, 2016; Yagoub, 2016).

Por el contrario, El Salvador se posicionó en 2015 como la nación con la tasa de homicidio más elevada del mundo. Ya habíamos destacado que este indicador mostró algunos altibajos entre 2010 y 2014, pues pasó de 66 a 72.2 de 2010 a 2011, bajó a 41.3 en 2013, y se incrementó a 64.2 en 2014 (UNODC, 2016b). Para 2015, diferentes fuentes sitúan esta tasa en 104 por cada 100 mil personas, algo no visto desde la guerra civil de los años ochenta (Daugherty, 2016; Gagne, 2016; Lakhani, 2016; WOLA, 2016). El aumento de la tasa de homicidio está ligado en gran medida al rompimiento de la tregua entre los grupos criminales MS 13 y Barrio 18 en 2014, que no fue aceptada por muchos de los miembros en los niveles bajos de estas dos organizaciones. De esta manera, los líderes de estos grupos criminales no lograron mantener la tregua e incluso se crearon divisiones y purgas al interior de cada uno. Además, la respuesta de “mano dura” del gobierno salvadoreño parece haber intensificado las confrontaciones (Daugherty, 2016; Gagne, 2016; Partlow, 2016).



EL MARCO DE PROTECCIÓN A NNyA MIGRANTES

En este capítulo hacemos una revisión del marco de protección a migrantes menores de 18 años, enfocándonos en el caso mexicano. Por marco de protección nos referimos no solamente al marco legal que establece los derechos de las NNyA migrantes, tanto mexicanos como extranjeros, sino también a las instituciones encargadas de velar por sus derechos en México.

Se divide el capítulo en tres apartados. En el primero se estudian los acuerdos y las declaraciones internacionales que abordan de forma directa o indirecta los derechos de las NNyA migrantes. Es importante señalar que los tratados internacionales que México ha suscrito tienen rango constitucional. En el segundo apartado se presenta un resumen del marco legal mexicano que, de igual manera, establece de forma directa o indirecta los derechos de las NNyA migrantes. En el tercero se exponen las instituciones encargadas de velar por los derechos de los migrantes menores de edad en México. Se presta especial atención al caso de la Red de módulos y albergues para NNyA migrantes integrada por los sistemas estatales y municipales para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y por algunas organizaciones de la sociedad civil, examinando las etapas por las que pasan los menores de edad antes, durante y después de estar en esos espacios, y los servicios y la atención que se les proporciona.

3.1. Los acuerdos y las declaraciones internacionales

Existen varios acuerdos y declaraciones internacionales que se vinculan con los derechos de los migrantes menores de edad. El acuerdo internacional más importante que aborda los derechos de las NNyA es la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), aprobada en 1989 y ratificada por todos los países a excepción de Estados Unidos. La CDN contiene algunos artículos que tratan directamente el tema de la migración, y otros que son relevantes para las NNyA migrantes de forma indirecta.



Además, es importante mencionar que algunos organismos internacionales como el Comité de los Derechos del Niño, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Conferencia Regional sobre Migración han presentado observaciones, opiniones consultivas y declaraciones sobre el tema específico de los migrantes menores de 18 años. De esta manera, se resumen a continuación los artículos de la CDN que son relevantes para la migración de NNyA, en conjunto con los principales puntos de la Observación General N°6 del Comité de los Derechos del Niño, que se vincula a la CDN; se recapitula la Opinión Consultiva OC-21/14 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; y se sintetizan los principales elementos de la Declaración Extraordinaria de Managua de la Conferencia Regional sobre Migración.

La Convención sobre los Derechos del Niño y la Observación General N° 6 del Comité de los Derechos del Niño

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) fue elaborada con las aportaciones de múltiples organizaciones y de representantes de diversos países, tardó diez años en completarse y fue aprobada como tratado internacional de derechos humanos el 20 de noviembre de 1989. Se trata de la ley internacional más completa e importante sobre los derechos de las NNyA y es de carácter obligatorio para todos los Estados firmantes (UNICEF, 2006: 6). El cumplimiento de la CDN por los Estados que la han ratificado es supervisado por el Comité de los Derechos del Niño, un órgano independiente de expertos adscrito a las Naciones Unidas. Ese Comité presentó en 2005 su Observación General N°6 sobre el trato de los menores de edad no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen. A continuación se revisan los puntos más importantes de la CDN, que se vinculan de forma directa o indirecta con las NNyA migrantes, al igual que las acotaciones del Comité de los Derechos del Niño en su Observación General N°6, que se relacionan con la aplicación de la CDN en el caso específico de las NNyA migrantes no acompañados o separados de su familia.

La CDN (consultar UNICEF, 2006) considera como “niño” a todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad (artículo 1). Por su parte, la Observación General N°6 del Comité de los Derechos del Niño (2005) considera, en sus puntos 7 y 8, que los “niños no acompañados” son los menores de edad 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; y los “niños separados” son los menores de edad separados de ambos padres o de sus tutores legales o habituales, pero no necesariamente de otros parientes.

El artículo 2 de la CDN estipula que los Estados Partes deben respetar los derechos enunciados en la Convención y deben asegurar su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin discriminación alguna basada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen





nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales. Esto significa, como lo recalca el punto 12 de la Observación General N°6 del Comité de los Derechos del Niño, que el disfrute de los derechos establecidos en la Convención no está limitado a los menores de edad que sean nacionales del Estado Parte, siendo también aplicables a todas las NNyA con independencia de su nacionalidad y su situación migratoria. Por ejemplo, el punto 46 de dicha Observación establece que los Estados se obligan a proporcionar a las NNyA migrantes el mismo acceso a la atención de la salud que a los nacionales.

La Convención establece en su artículo 3 que se debe atender de forma primordial el interés superior del niño en todas las medidas que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, que pudieran afectarles. Esto es pertinente para las NNyA migrantes, pues las instituciones privadas o estatales que entren en contacto con ellos (autoridades migratorias, instituciones de salud y educativas, albergues, etc.) deben atender siempre su interés superior.¹ Además, la Observación General N°6 del Comité de los Derechos del Niño anota en su punto 21 que una garantía procesal importante para el respeto del interés superior de los menores de edad no acompañados o separados de su familia es el nombramiento de un tutor competente lo antes posible. Si el menor de edad separado o no acompañado solicita asilo o entabla otros procesos o actuaciones administrativas o judiciales, además del tutor, se le tendría que nombrar un representante legal.

El artículo 6 de la CDN señala que los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida y que garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo de cada menor de edad. En conexión con el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, los artículos 32 al 36 establecen que los Estados Partes tienen la obligación de proteger a los niños contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo; además, que los Estados deben adoptar todas las medidas apropiadas para proteger a los niños contra el uso ilícito de los estupefacientes y para impedir que

¹ El concepto del interés superior del niño es desarrollado ampliamente en la Observación General N°14 del Comité de los Derechos del Niño (2013). Dicha Observación establece en su punto 4 que el objetivo del concepto del interés superior del niño es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención sobre los Derechos del Niño y el desarrollo holístico del niño. El punto 48 de la Observación General N°14 indica que la evaluación del interés superior del niño es una actividad singular que debe realizarse en cada caso, teniendo en cuenta las circunstancias concretas de cada niño o grupo de niños o los niños en general —circunstancias que incluyen la edad, el sexo, el grado de madurez, la experiencia, la pertenencia a un grupo minoritario, la existencia de una discapacidad física, sensorial o intelectual y el contexto social y cultural del niño o los niños. Los elementos cruciales que tendrían que incluirse al evaluar y determinar el interés superior del niño son: a) la opinión del menor de edad (incluso en los casos de las NNyA en situación vulnerable, como aquellos con discapacidad o los migrantes); b) su identidad (abarcando características como el sexo, la orientación sexual, el origen nacional, la religión y las creencias, la identidad cultural y la personalidad); c) la preservación del entorno familiar y el mantenimiento de las relaciones familiares (salvo que la separación sea necesaria para proteger al niño), algo que sería muy relevante cuando la relación del menor de edad con sus padres se vea interrumpida por la migración, siendo esencial en ese caso, para determinar el interés superior del niño, la reunión de la familia; d) el cuidado, la protección y la seguridad del niño; e) la situación de vulnerabilidad; f) el derecho a la salud; y g) el derecho a la educación (consultar los puntos 52 a 79 de la Observación General N°14).



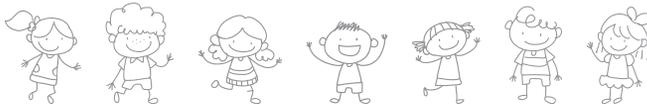
se utilice a niños en la producción y el tráfico ilícitos de esas sustancias; que deben proteger a los menores de edad contra todas las formas de explotación y abuso sexuales; que deben tomar todas las medidas necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma; y que tienen la obligación de proteger a las NNyA contra todas las formas de explotación que sean perjudiciales para cualquier aspecto de su bienestar.

De igual manera, ligado al artículo 6 de la Convención, el punto 23 de la Observación General N°6 del Comité de los Derechos del Niño indica que es obligación de los Estados Partes proteger a las NNyA contra la violencia y la explotación que ponen en peligro el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo –los migrantes menores de edad separados y no acompañados estarían particularmente expuestos a diversos riesgos como la trata dirigida a la explotación sexual o de otra índole, o la participación en actividades delictivas de las que puede resultar perjuicio para las NNyA o, en casos extremos, la muerte.

Además, de acuerdo con los puntos 26 y 27 de la Observación General N°6, el artículo 6 de la CDN refuerza el principio de no devolución de las NNyA migrantes a sus países de origen en caso de que haya motivos racionales para pensar que existe un peligro real de daño irreparable –el principio de no devolución también es el resultado de varios instrumentos internacionales de derechos humanos, como la Convención de 1951 sobre los Refugiados y la Convención contra la Tortura de 1984. Las obligaciones de no devolución son aplicables sin importar que el peligro de daño provenga de actores estatales o no estatales, de acciones premeditadas o no, o sea consecuencia de la acción o inacción.²

El artículo 9 de la Convención sobre los Derechos del Niño también es relevante para las NNyA migrantes. En él se explica que los Estados Partes deben velar por que los menores de edad no sean separados de sus padres contra su voluntad, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño (por ejemplo, en casos de maltrato o descuido, o cuando los padres viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del menor de edad). Cualquier decisión de separar a los padres de los niños debe considerar la opinión de estos últimos, y se debe respetar el derecho de las NNyA de establecer y mantener contacto con sus padres. Además, el artículo 9 explica que cuando la separación es el resultado de una medida adoptada por un Estado Parte, como la detención, el encarcelamiento, el exilio, la deportación o la muerte de uno o ambos padres o del niño, el Estado debe proporcionar a los padres, al niño, o a otro familiar (si procede) información básica acerca del paradero del familiar o familiares ausentes, a no ser que ello resulte perjudicial para el bienestar del niño.

² El punto 84 de la Observación General N°6 añade que el retorno al país de origen no entra en consideración si produce un “riesgo razonable” de traducirse en la violación de los derechos humanos fundamentales de la niña, niño o adolescente y, en particular, si es aplicable el principio de no devolución. El retorno al país de origen solo podría contemplarse si concuerda con el interés superior del menor de edad. Por su parte, el punto 85 indica que si los padres o miembros del círculo familiar ampliado no estuvieran en condiciones de atender al menor de edad, el retorno al país de origen no debería efectuarse sin tomar previamente disposiciones seguras y concretas de atención y custodia al regreso al país de origen.



Es por lo anterior que el artículo 9 es especialmente relevante en el caso de los aseguramientos de familias migrantes por parte de autoridades migratorias, pues es esencial que las NNyA migrantes no sean separados de sus padres después de dichos aseguramientos, a menos que sea en su interés superior. De realizarse dicha separación, tendría que garantizarse el contacto entre las NNyA y sus padres, siempre y cuando no atente contra el interés superior del niño. Además, el punto 13 de la Observación General N°6 del Comité de los Derechos del Niño establece que los Estados deben tomar todas las disposiciones necesarias para identificar lo antes posible a los menores de edad en situación de no acompañados o separados de su familia, particularmente en la frontera, con el fin de procurar la localización de los familiares y, si resulta posible y es en el interés superior del niño, reunirlos lo antes posible.

Asimismo, el artículo 9 de la CDN se relaciona con el artículo 20, que indica que los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo interés superior exige que no permanezcan en ese medio, tienen derecho a la protección y asistencia especiales del Estado. En esos casos, los Estados Partes deben garantizar ciertos cuidados para esos niños, por ejemplo la colocación en hogares de acogida, la adopción (de ser pertinente) o la colocación en instituciones adecuadas de protección de NNyA. Al considerar las diferentes soluciones, tendría que prestarse atención a la continuidad en la educación del niño. En el caso de los migrantes menores de edad no acompañados o separados de sus padres y asegurados por autoridades migratorias, esto significa que los Estados deben garantizar su cuidado y colocarlos en lugares adecuados (hogares de acogida, instituciones de protección de menores de edad, entre otros) mientras se decide sobre su situación migratoria. Además, en esos lugares de alojamiento tendría que garantizarse la continuidad en la educación de las NNyA migrantes, y tendría que tomarse en cuenta su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico.

El artículo 10 de la Convención hace referencia directa a la migración de NNyA y sus familias. Establece que toda solicitud hecha por un niño o por sus padres para entrar en un Estado Parte o para salir de éste con el propósito de reunir a la familia debe ser atendida por los Estados de manera positiva, humanitaria y expeditiva. Además, este artículo indica que el niño cuyos padres residan en Estados diferentes tiene derecho a mantener periódicamente, salvo en casos excepcionales, relaciones personales y contacto directo con ambos padres. En ese sentido, los Estados deben respetar el derecho del niño y de sus padres de salir de cualquier país, incluido el propio, y de entrar en los países en cuestión. La migración de menores de edad también es abordada de forma directa en el artículo 11 de la CDN, que señala que los Estados Partes tienen la obligación de adoptar medidas para luchar contra los traslados ilícitos de niños al extranjero, al igual que contra su retención ilícita en el extranjero.

El derecho de los niños de expresar su opinión en los asuntos que les afectan, en función de su edad y madurez, está establecido en el artículo 12 de la CDN. De esta manera, los Estados deben dar al niño la oportunidad de ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que le afecte. En el caso de los migrantes menores de edad, esto es particularmente relevante cuando son asegurados por autoridades



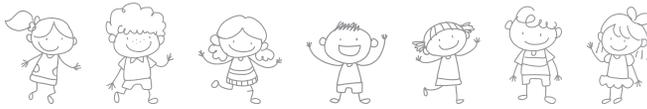
migratorias y se inician procedimientos para decidir sobre su situación migratoria. Así, por ejemplo, la opinión de las NNyA migrantes sería esencial para determinar si el retorno a sus países de origen corresponde a su interés superior, o si se les concede protección o regularización en el país de destino o tránsito.

Además, el artículo 13 de la Convención aclara que los niños tienen derecho a la libertad de expresión, que incluye la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo. Ligado a ese artículo y al artículo anterior, el punto 25 de la Observación General N°6 del Comité de los Derechos del Niño explica que, de cara a la expresión informada de sus deseos y opiniones, es imperativo que las NNyA migrantes dispongan de toda la información pertinente acerca de, por ejemplo, sus derechos, los servicios existentes, sobre todo los medios de comunicación, el procedimiento para solicitar el asilo, la localización de la familia, y la situación en el país de origen. La información que se les proporcione a los menores de edad debe ser acorde con su madurez y su nivel de comprensión.³

Con respecto al asilo, la CDN estipula en su artículo 22 que los Estados Partes deben adoptar medidas adecuadas para lograr que el niño que trate de obtener la condición de refugiado reciba, tanto si está solo como si está acompañado de sus padres o de cualquier otra persona, la protección y la asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de los derechos enunciados en la Convención y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos. Además, establece que los Estados Partes deben cooperar en todos los esfuerzos de las Naciones Unidas y otras organizaciones pertinentes para proteger y ayudar a todo niño refugiado a localizar a sus padres o a otros miembros de su familia, con el fin de que se reúna con ellos. En los casos en que no se pueda localizar a ninguno de los padres o miembros de la familia, se debe conceder al niño la misma protección que a cualquier otro niño privado permanente o temporalmente de su medio familiar.

En conexión con el artículo 22 de la Convención, el punto 31 de la Observación General N°6 del Comité de los Derechos del Niño anota que se debe entrevistar y evaluar a las NNyA para determinar sus necesidades de protección internacional, basadas en fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas en el país de origen; derivadas de una agresión exterior, ocupación, dominación extranjera o hechos que perturben gravemente el orden público; o provocadas por los efectos indiscriminados de la violencia generalizada. Dichas

³ El derecho de las NNyA a ser escuchados y a informarse es desarrollado ampliamente en la Observación General N°12 del Comité de los Derechos del Niño (2009). Una idea importante de dicha Observación, plasmada en su punto 21, es que la Convención no impone ningún límite de edad al derecho del niño a expresar su opinión. En consecuencia, el Comité desaconseja a los Estados Partes que introduzcan por ley o en la práctica límites de edad que restrinjan el derecho del niño a ser escuchado en todos los asuntos que le afectan. Esta Observación también contiene dos puntos que abordan específicamente el caso de las NNyA migrantes. El punto 123 indica que los niños que llegan a un país siguiendo a sus padres en busca de trabajo o como refugiados están en una situación especialmente vulnerable, y, por ende, se vuelve urgente respetar plenamente su derecho de expresar sus opiniones sobre todos los aspectos de los procedimientos de inmigración y asilo; además, señala que en el caso de la migración es necesario escuchar al niño respecto a sus expectativas educativas y sus condiciones de salud a fin de integrarlo en los servicios escolares y de salud. El punto 124, por su parte, subraya que se debe dar a las NNyA migrantes toda la información pertinente, en su propio idioma, acerca de sus derechos, los servicios disponibles, incluidos los medios de comunicación, y el proceso de inmigración y asilo, para que haga oír su voz y se tenga en cuenta su opinión en los procedimientos. También señala que debería designárseles un tutor o asesor a título gratuito.



entrevistas y evaluaciones tendrían que ser individualizadas, realizarse por autoridades competentes en asuntos de asilo, tener en cuenta los antecedentes de cada NNyA, y efectuarse con la presencia de un tutor y representante legal del niño (puntos 69 a 72 de la Observación General N°6).

Finalmente, el artículo 37 de la CDN señala que los Estados Partes deben velar por que: 1) ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, o reciba la pena capital o la prisión perpetua; 2) ningún menor de edad sea privado de su libertad de forma ilegal o arbitraria y que su detención o encarcelamiento se lleve a cabo solo como medida de último recurso y durante el periodo más breve posible; 3) todo niño privado de su libertad sea tratado con humanidad y respeto y se tomen en cuenta las necesidades de las personas de su edad, como el derecho a mantener contacto con su familia y el ser separado de los adultos en los lugares de detención (a menos que eso sea contrario al interés superior del niño); y 4) todo menor de edad privado de su libertad tenga derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y a impugnar la legalidad de su detención. Estos puntos son pertinentes para las NNyA migrantes, pues los aseguramientos por parte de autoridades migratorias tendrían que ser lo más cortos posibles y se tendría que evitar (salvo como medida de último recurso) la colocación de los menores de edad en lugares de detención que impliquen la privación de su libertad, privilegiando otras formas de alojamiento. Además, las NNyA asegurados tendrían que ser tratados con humanidad y respeto, tener derecho de contactar a sus familias, y ser separados de los espacios de alojamiento para adultos (a menos que eso sea contrario a su interés superior). También es importante recalcar que tendría que garantizarse a las NNyA migrantes asegurados el derecho de acceder a la asistencia jurídica (ver los puntos 61 y 63 de la Observación General N°6 del Comité de los Derechos del Niño).

La Opinión Consultiva OC-21/14 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

En 2011, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay presentaron una solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre niñez migrante (consultar Corte IDH, 2014), con el fin de determinar con precisión cuáles son las obligaciones de los Estados con relación a las medidas pasibles de ser adoptadas respecto de niñas y niños, asociadas a su condición migratoria, o a la de sus padres, a la luz de la interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura –notemos que México ha ratificado ambas convenciones. Como resultado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió en agosto de 2014 la Opinión Consultiva (OC-21/14) titulada “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional”. Esta Opinión Consultiva reafirma muchos de los puntos indicados arriba ligados a la CDN y a la Observación General N°6.



La Opinión Consultiva de la Corte, en su artículo 69, explica que cuatro principios rectores, ligados a la Convención sobre los Derechos del Niño, deben implementarse en todas las medidas de protección para menores de edad: el principio de no discriminación; el principio del interés superior de la niña o del niño (es decir los menores de 18 años); el principio de respeto al derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo; y el principio de respeto a la opinión de la niña o del niño en todo procedimiento que le afecte, de modo que se garantice su participación.

Asimismo, recalca que es deber de los Estados respetar y garantizar los derechos humanos de toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, es decir, que se encuentre en su territorio o que de cualquier forma sea sometida a su autoridad, responsabilidad o control, y ello sin discriminación, inclusive si el ingreso de la persona al territorio estatal no fue acorde a lo dispuesto en la legislación estatal (artículo 62). Además, a pesar de que la OC-21/14 no profundiza en las obligaciones de los Estados de origen de las NNyA migrantes, sí recuerda que éstos tienen el deber de prevención, lo que implica generar y asegurar las condiciones para que sus nacionales no se vean forzados a migrar, así como subsanar las causas generadoras de los flujos migratorios (artículo 64).

Con respecto a los procedimientos para identificar necesidades de protección internacional de NNyA migrantes, la Opinión Consultiva de la Corte anota en su capítulo VII que se debe usar la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984, que va más allá de la contenida en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Estos dos últimos documentos consideran como refugiado a toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.⁴ En el caso de la Declaración de Cartagena, se considera también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.⁵

La Opinión Consultiva de la Corte establece que, para cumplir con los compromisos internacionales, los Estados se encuentran obligados a identificar a las NNyA extranjeros que requieren de protección internacional dentro de sus jurisdicciones a través de una evaluación inicial con garantías de seguridad y privacidad, con el fin de proporcionarles el tratamiento adecuado e individualizado que sea necesario mediante la adopción de medi-

⁴ La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 puede consultarse en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>

⁵ La Declaración de Cartagena puede consultarse en: https://www.oas.org/dil/esp/1984_Declaraci%C3%B3n_de_Cartagena_sobre_Refugiados.pdf





das de protección especial. El establecimiento de procedimientos de identificación de necesidades de protección sería una obligación positiva de los Estados y el no instituirlos constituiría una falta de debida diligencia.

Además de las obligaciones de identificar y dar protección a los refugiados, la Opinión Consultiva subraya en su capítulo XIII la importancia del principio de no devolución, que ya se mencionó. Este principio implica, en el caso de los migrantes menores de edad, la prohibición de devolver, expulsar, deportar, retornar, rechazar en la frontera o no admitir, o de cualquier manera transferir o remover a una niña o niño a un Estado cuando su vida, seguridad y/o libertad estén en riesgo de violación a causa de persecución o amenaza de la misma, violencia generalizada o violaciones masivas a los derechos humanos, entre otros, así como donde corra el riesgo de ser sometido a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. También implica la prohibición de enviar al menor de edad a un tercer Estado desde el cual pueda ser enviado a algún otro en el que pudiera correr dichos riesgos. Para la OC-21/14, cualquier decisión sobre la devolución de una niña o niño al país de origen o a un tercer país seguro solo puede basarse en los requerimientos de su interés superior, teniendo en cuenta que el riesgo de vulneración de sus derechos humanos puede adquirir manifestaciones particulares y específicas por razón de la edad.

Por otra parte, la Opinión Consultiva estipula en su capítulo VIII que los Estados deben garantizar que los procesos administrativos o judiciales en los que se resuelva acerca de los derechos de las NNYA migrantes estén adaptados a sus necesidades y sean accesibles para ellos. Esto significa que se deben garantizar al migrante menor de edad los siguientes derechos: 1) ser notificado de la existencia de un procedimiento y de la decisión que se adopte en el marco del proceso migratorio; 2) que los procesos migratorios estén a cargo de un funcionario o juez especializado; 3) ser escuchado y poder participar en las diferentes etapas procesales; 4) ser asistido gratuitamente por un traductor y/o intérprete; 5) tener acceso efectivo a la comunicación y asistencia consular; 6) ser asistido por un representante legal y poder comunicarse libremente con dicho representante; 7) ser designado un tutor en el caso de niñas o niños no acompañados o separados; 8) que la decisión que se adopte evalúe el interés superior de la niña o del niño y sea debidamente fundamentada; 9) la posibilidad de recurrir la decisión ante un juez o tribunal superior con efectos suspensivos; y 10) que la duración del proceso tenga un plazo razonable.

Ligado a los procedimientos legales migratorios, la Opinión Consultiva establece en su capítulo IX que la privación de la libertad de niñas y niños solo puede hacerse en último término, y que recurrir a medidas privativas de la libertad por infracciones a la ley migratoria solo puede tener lugar como medida excepcional. De esta manera, a criterio de la Corte, los Estados no pueden recurrir a la privación de la libertad de niñas o niños que se encuentran junto a sus padres, así como de aquellos que se encuentran no acompañados o separados de ellos, para cautelar los fines de un proceso migratorio; y tampoco pueden fundamentar tal medida en el incumplimiento de los requisitos para ingresar y permanecer en un país, en el hecho de que la niña o el niño se encuentre solo o separado de su familia, o en la finalidad de asegurar la unidad familiar, toda vez que pueden y deben disponer de alternativas menos lesivas.



De acuerdo con el capítulo XI de la OC-21/14, en caso de que los Estados recurran a medidas tales como el alojamiento o albergue de NNyA migrantes, ya sea por un periodo breve o durante el tiempo que sea necesario para resolver la situación migratoria, es necesario separar a las personas migrantes bajo custodia de las personas acusadas o condenadas por delitos penales, y es esencial que los centros para alojar a las personas migrantes sean destinados específicamente a tal fin. Esos espacios de alojamiento tendrían que asegurar condiciones materiales y un régimen adecuado para las NNyA en un ambiente no privativo de la libertad. Además, la Opinión Consultiva anota que los espacios de alojamiento deben respetar el principio de separación y el derecho a la unidad familiar, es decir, si se trata de niñas o niños no acompañados o separados deben alojarse en sitios distintos al que corresponde a los adultos y, si se trata de niñas o niños acompañados, deben alojarse con sus familiares, salvo que el principio del interés superior dicte que lo más conveniente sea la separación.

Por último, el capítulo XV de la Opinión Consultiva aborda la cuestión de la separación familiar ligada a la expulsión o deportación de los padres de NNyA migrantes. Así, cualquier decisión de expulsión de los padres de migrantes menores de edad debe contemplar las circunstancias de cada caso concreto y priorizar siempre el interés superior de la niña o del niño. La OC-21/14 es muy clara al afirmar que en aquellos supuestos en que la niña o el niño tiene derecho a la nacionalidad del país del cual uno o ambos padres pueden ser expulsados, o bien cumple con las condiciones legales para residir permanentemente allí, los Estados no pueden expulsar a uno o ambos padres por infracciones migratorias de carácter administrativo, pues se sacrifica de forma irrazonable y desmedida el derecho a la vida familiar de la niña o del niño.

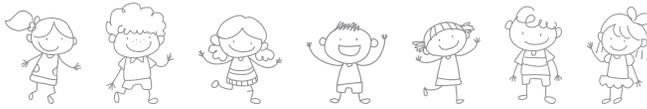
La Declaración Extraordinaria de Managua, de la Conferencia Regional sobre Migración

La preocupación sobre la cuestión específica de las NNyA migrantes no acompañados quedó plasmada en la Declaración Extraordinaria de Managua de junio 2014, firmada en el marco de la Conferencia Regional sobre Migración por once países de Centroamérica, Norteamérica y el Caribe –Belize, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. La Conferencia Regional sobre Migración es un foro intergubernamental que agrupa a esos once países con el propósito de intercambiar información y promover el diálogo en materia migratoria.⁶

Si bien la Declaración Extraordinaria de Managua no constituye un tratado internacional, que tendría rango constitucional en México, sí corresponde a un acuerdo que reconoce el reto humanitario que supone el incremento del flujo de NNyA migrantes no acompañados, y que asume el desafío de desarrollar

⁶ Para más información sobre la Conferencia Regional sobre Migración, consultar: <http://www.crmsv.org/>





repuestas integrales orientadas a la prevención de la migración y a la protección de los derechos de los menores de edad, antes, durante y después de migrar (D'Alessandre *et al.*, 2015: 15). La Declaración Extraordinaria de Managua consiste en once acuerdos (consultar CRM, 2014), que se resumen a continuación:

- 1) La responsabilidad de ampliar todos los recursos disponibles para proporcionar protección a las NNyA migrantes no acompañados en la etapa más inmediata posible, a través de las redes consulares, mecanismos de identificación de personas, alianzas con la sociedad civil, así como el acceso y apoyo de la protección internacional cuando se requiera.
- 2) La conformación y reunión de un grupo *ad hoc* en materia de niñez migrante, que promueva acciones inmediatas para brindar protección efectiva a NNyA migrantes no acompañados durante cualquier fase del flujo migratorio.
- 3) La responsabilidad de los países miembros de la Conferencia Regional sobre Migración de acercarse activamente a la población a través de campañas de difusión, para proporcionar información precisa con respecto a los peligros de la migración y para desmentir los falsos rumores sobre los permisos para NNyA migrantes de permanecer en Estados Unidos (ver el capítulo 2).
- 4) El compromiso de aumentar los esfuerzos para combatir las redes criminales ligadas al tráfico ilícito y la trata de personas, y de fortalecer la cooperación para la aplicación de las respectivas legislaciones nacionales.
- 5) La realización de acciones de coordinación para detectar a tratantes, traficantes y personas involucradas en delitos conexos, encaminadas a desalentar los flujos irregulares, incluido el tráfico ilícito y la trata de NNyA migrantes no acompañados.
- 6) La responsabilidad de trabajar de manera conjunta y con el apoyo de la cooperación internacional para hacer frente a las causas estructurales del flujo irregular de menores de edad, creando programas de desarrollo social y económico en las comunidades de origen.
- 7) El fortalecimiento de las capacidades institucionales de protección consular, en particular en la atención a NNyA migrantes no acompañados, y de la coordinación para el acceso consular en los lugares donde estén ubicados los migrantes menores de edad no acompañados.
- 8) El compromiso de los países de cooperar entre sí para destinar recursos suficientes en la implementación de programas de reinserción y reintegración de los migrantes menores de edad en sus comunidades de origen.
- 9) El reconocimiento de que algunos de los migrantes menores de edad no acompañados pueden obtener la condición de refugiado o la protección complementaria.
- 10) La aceptación de los ofrecimientos de asistencia y cooperación de los organismos internacionales, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales involucrados en la protección de las personas migrantes.
- 11) El compromiso de compartir mejores prácticas a través de talleres, intercambios técnicos, capacitación, y, de ser posible, apoyo financiero.



Por último, también es necesario destacar que México ha establecido varios acuerdos bilaterales y multilaterales sobre la migración de NNyA. La mayoría de ellos se refiere a mecanismos de repatriación digna y ordenada de NNyA migrantes, tanto hacia como desde México. Dichos acuerdos de repatriación se han establecido con Estados Unidos, El Salvador, Guatemala, Honduras, y Nicaragua, entre otros países (OIM, 2013: 76).

3.2. El marco legal mexicano

En este apartado se hace una revisión de las estipulaciones de tres leyes mexicanas que son particularmente relevantes para la migración de menores de edad: la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que entró en vigor en diciembre de 2014; la Ley de Migración, que entró en vigencia en mayo de 2011, aunque se reformaron posteriormente algunos párrafos; y la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, que entró en vigor en enero de 2011 pero que también fue reformada unos años después. Empecemos resumiendo los puntos más pertinentes de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNyA).

La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

La LGDNNyA (consultar SEGOB, 2014b) contiene muchas ideas plasmadas en la Convención sobre los Derechos del Niño, revisada en el apartado anterior, e incluye una serie de artículos que se refieren específicamente a los migrantes menores de edad.

El artículo 2 de la LGDNNyA establece que el interés superior de la niñez debe ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones que involucren a NNyA (es decir, los menores de 18 años). El artículo 10 señala la necesidad de tomar medidas de protección especial para las NNyA vulnerables, lo que incluye a los migrantes menores de edad. Específicamente, establece que las autoridades de todos los niveles de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben adoptar medidas de protección especial de derechos de NNyA que se encuentren en situación de vulnerabilidad por circunstancias específicas de carácter socioeconómico, alimentario, psicológico, físico, discapacidad, identidad cultural, origen étnico o nacional, situación migratoria o apátrida, o bien, relacionadas con aspectos de género, preferencia sexual, creencias religiosas o prácticas culturales, u otros que restrinjan o limiten el ejercicio de sus derechos.

En el artículo 13 se enumeran, de manera enunciativa más no limitativa, los derechos de las NNyA que tendrían que ser protegidos y garantizados por los tres niveles de gobierno sin discriminación de ningún tipo (incluyendo la situación migratoria). Se incluyen los derechos siguientes:





- 1) A la vida, a la supervivencia y al desarrollo;
- 2) El de prioridad (es decir, que se les asegure preferencia en el ejercicio de sus derechos);
- 3) A la identidad;
- 4) A vivir en familia;
- 5) A la igualdad sustantiva;
- 6) A no ser discriminado;
- 7) A vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral;
- 8) A una vida libre de violencia y a la integridad personal;
- 9) A la protección de la salud y a la seguridad social;
- 10) A la inclusión de NNyA con discapacidad;
- 11) A la educación;
- 12) Al descanso y al esparcimiento;
- 13) A la libertad de convicciones éticas, de pensamiento, conciencia, religión y cultura;
- 14) A la libertad de expresión y de acceso a la información;
- 15) De participación;
- 16) De asociación y reunión;
- 17) A la intimidad;
- 18) A la seguridad jurídica y al debido proceso;
- 19) Al acceso a las tecnologías de la información y comunicación, y a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones; y
- 20) Se incluyen también los derechos de NNyA migrantes que se especifican en los artículos 89 a 101.

El artículo 89 indica que esos derechos de NNyA migrantes deberían garantizarse a menores de edad acompañados, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros y repatriados, sin discriminación de acuerdo con la nacionalidad o la situación migratoria. Además, establece que mientras el Instituto Nacional de Migración (INM) determina la situación migratoria de la niña, niño o adolescente, el Sistema Nacional DIF o sistema de las entidades federativas, debe brindar protección a los menores de edad. Ese artículo también señala que el principio del interés superior de la niñez debe ser una consideración primordial durante el procedimiento administrativo migratorio al que estén sujetos NNyA migrantes.

De acuerdo con el artículo 91, las autoridades competentes, una vez en contacto con el migrante menor de edad, deben adoptar las medidas correspondientes para la protección de sus derechos, dando una solución que resuelva todas sus necesidades de protección, teniendo en cuenta sus opiniones y privilegiando la reunificación familiar, excepto que sea contrario a su interés superior o voluntad. Las garantías de debido proceso que se deben aplicar en los procesos migratorios que involucran a NNyA son enumerados en el artículo 92, e incluyen los siguientes derechos:



- 1) Ser notificado de la existencia de un procedimiento y de la decisión que se adopte en el marco del proceso migratorio;
- 2) Ser informado de sus derechos;
- 3) Que los procesos migratorios sean llevados por un funcionario especializado;
- 4) Ser escuchado y poder participar en las diferentes etapas procesales;
- 5) Ser asistido gratuitamente por un traductor y/o intérprete;
- 6) Acceder a la comunicación y asistencia consular;
- 7) Ser asistido por un abogado y poder comunicarse libremente con él;
- 8) La posibilidad de tener representación en suplencia;
- 9) Que la decisión que se adopte evalúe su interés superior y esté debidamente fundamentada;
- 10) La posibilidad de recurrir la decisión ante la autoridad jurisdiccional competente; y
- 11) Conocer la duración del procedimiento que se llevará a cabo, mismo que debe seguir el principio de celeridad.

El artículo 93, por su parte, establece que durante el proceso administrativo migratorio puede prevalecer la unidad familiar o en su caso la reunificación familiar siempre y cuando no sea contraria al interés superior de la niñez. También aclara que para resolver sobre la reunificación familiar se debe tomar en cuenta la opinión de las NNyA migrantes, así como todos los elementos que resulten necesarios para tal efecto.

En cuanto a los sistemas nacional, estatales y municipales DIF, el artículo 94 señala que para garantizar la protección integral de los derechos de NNyA migrantes, tienen la responsabilidad de habilitar espacios de alojamiento o albergues para recibirlos, mismos que deben seguir estándares mínimos para brindar una atención adecuada. De acuerdo con el artículo 95, los espacios de alojamiento de NNyA migrantes deben respetar el principio de separación y el derecho a la unidad familiar, es decir que los menores de edad no acompañados o separados tendrían que alojarse en sitios distintos a los que corresponden a las personas adultas, y las NNyA acompañados tendrían que alojarse con sus familiares, salvo que el interés superior del menor de edad dicte que es más conveniente la separación.

El principio de no devolución está establecido en el artículo 96, que señala que está prohibido devolver, expulsar, deportar, retornar, rechazar en la frontera o no admitir, o de cualquier manera transferir o remover a un migrante menor de edad cuando su vida, seguridad y/o libertad estén en peligro a causa de persecución o amenaza de la misma, violencia generalizada o violaciones masivas a los derechos humanos, entre otros, así como donde pueda ser sometido a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. El artículo 97 recalca que cualquier decisión sobre la devolución de una niña, niño o adolescente al país de origen o a un tercer país seguro solo puede basarse en los requerimientos de su interés superior.

El artículo 98 establece que el Sistema Nacional DIF y los sistemas de las entidades federativas, en coordinación con las instituciones competentes, deben identificar a las NNyA extranjeros que requieren de



protección internacional, ya sea como refugiado o de algún otro tipo, a través de una evaluación inicial con garantías de seguridad y privacidad. En caso de que los sistemas DIF identifiquen a NNyA extranjeros que sean susceptibles de reconocimiento de la condición de refugiado o de asilo, lo deben comunicar al INM a fin de adoptar medidas de protección especial.

También es importante detallar que los artículos 99 y 100 abordan la creación y administración de bases de datos sobre las NNyA migrantes. La institución responsable de diseñar y administrar las bases de datos sobre NNyA migrantes extranjeros no acompañados sería el Sistema Nacional DIF, que recibiría la información de los sistemas DIF de las entidades federativas y del Instituto Nacional de Migración. Esas bases de datos tendrían que incluir las causas de la migración, las condiciones de tránsito, los vínculos familiares, los factores de riesgo en origen y tránsito, información sobre los representantes legales, datos sobre el alojamiento y la situación jurídica de las NNyA, entre otros elementos. La información tendría que compartirse con la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.

La Ley de Migración

Antes que nada, en el artículo 3 de la Ley de Migración se precisan varios términos, entre los cuales se incluye a las NNyA migrantes no acompañados, definidos como migrantes nacionales o extranjeros menores de 18 años de edad que se encuentran en el territorio nacional y que no están acompañados de un familiar consanguíneo o una persona que tenga su representación legal.

Además, se establecen en el artículo 2 los principios en los que debe sustentarse la política migratoria del Estado mexicano. Destacan los que reproducimos a continuación:

- 1) El respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como NNyA, mujeres, indígenas y personas de la tercera edad, así como a víctimas del delito. En ningún caso una situación migratoria irregular debería configurar por sí misma la comisión de un delito ni podría prejuzgarse la comisión de ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada.
- 2) La congruencia de manera que el Estado mexicano garantice la vigencia de los derechos que reclama para sus connacionales en el exterior, en la admisión, ingreso, permanencia, tránsito, deportación y retorno asistido de extranjeros en su territorio.
- 3) La hospitalidad y solidaridad internacional con las personas que necesitan un nuevo lugar de residencia temporal o permanente debido a condiciones extremas en su país de origen que ponen



en riesgo su vida o su convivencia, de acuerdo con la tradición mexicana en este sentido, los tratados y el derecho internacional.

- 4) La unidad familiar y el interés superior del menor de edad como criterio prioritario de internación y estancia de extranjeros para la residencia temporal o permanente en México, junto con las necesidades laborales y las causas humanitarias, en tanto que la unidad familiar es un elemento sustantivo para la conformación de un sano y productivo tejido social de las comunidades de extranjeros en el país.
- 5) Facilitar el retorno al territorio nacional y la reinserción social de los emigrantes mexicanos y sus familias, a través de programas interinstitucionales y de reforzar los vínculos entre las comunidades de origen y destino de la emigración mexicana, en provecho del bienestar familiar y del desarrollo regional y nacional.

El principio de no discriminación de los migrantes extranjeros es recalcado en los artículos 6, 66 y 67, que establecen que el Estado mexicano debe garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades reconocidos en la Constitución, en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano y en las disposiciones jurídicas aplicables, con independencia de su situación migratoria. Por ejemplo, ese principio de no discriminación, sin importar la situación migratoria, implica el derecho de acceder a servicios educativos y a la atención médica, tanto públicos como privados (artículo 8).

La Ley de Migración también anota una serie de estipulaciones acerca del aseguramiento (o “presen-tación”) por las autoridades de los migrantes en situación irregular, en tanto se determina su condición migratoria (artículos 99 a 111). Ese aseguramiento de extranjeros se realiza por elementos del INM, aunque elementos de la Policía Federal pueden apoyarlos, e implica su alojamiento temporal en estaciones migratorias en tanto se regulariza su estancia o se procede a un retorno asistido. De acuerdo con la Ley de Migración, no se debe alojar a un número de migrantes que supere la capacidad física de la estación migratoria asignada, y en ningún caso pueden habilitarse como estaciones migratorias a los centros de encarcelamiento, de reclusión preventiva o de ejecución de sentencias.

La Ley de Migración establece que todo migrante presentado debe tener los siguientes derechos desde su ingreso a la estación migratoria:

- 1) Conocer la ubicación de la estación migratoria en la que se encuentra alojado, las reglas aplicables y los servicios a los que tiene acceso;
- 2) Ser informado del motivo de su ingreso a la estación migratoria; del procedimiento migratorio; de la posibilidad de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado o la determinación de apá-trida; de regularizar su estancia –sobre todo por razones de reunificación familiar o humanitarias, como el ser víctima o testigo de un delito grave cometido en territorio nacional (ver los artículos





- 132 a 134)–; de solicitar voluntariamente el retorno asistido a su país de origen; así como de interponer un recurso efectivo contra las resoluciones del INM;
- 3) Recibir protección de su representación consular y comunicarse con ella;
 - 4) Recibir por escrito sus derechos y obligaciones, así como las instancias donde puede presentar sus denuncias y quejas;
 - 5) Que el procedimiento sea sustanciado por autoridad competente, poder recibir asesoría legal, ofrecer pruebas, alegar lo que a su derecho convenga, así como tener acceso a las constancias del expediente administrativo migratorio;
 - 6) Contar con un traductor o intérprete para facilitar la comunicación, en caso necesario;
 - 7) Acceder a la comunicación telefónica;
 - 8) Recibir durante su estancia un espacio digno, alimentos, enseres básicos para su aseo personal y atención médica en caso de ser necesario;
 - 9) Ser visitado por sus familiares y por su representante legal;
 - 10) Participar en actividades recreativas, educativas y culturales que se organicen dentro de las instalaciones;
 - 11) No ser discriminado por las autoridades por ningún motivo;
 - 12) Recibir un trato digno y humano durante toda su estancia;
 - 13) Que las estaciones migratorias cuenten con áreas de estancia separadas para mujeres y hombres, garantizando en todo momento el derecho a la preservación de la unidad familiar, excepto en los casos en los cuales la separación corresponda al interés superior del menor de edad;
 - 14) Que las estaciones migratorias cuenten con áreas separadas para NNyA migrantes no acompañados para su alojamiento en tanto son canalizados a instituciones en donde se les brinde una atención adecuada –hay que añadir que, de acuerdo con la Ley de Migración (artículo 112), el alojamiento de NNyA en estaciones migratorias debe hacerse de manera excepcional, aunque en la práctica se sigue recurriendo de forma habitual a esos espacios por la falta de alternativas de alojamiento.

La situación migratoria de los extranjeros presentados tendría que resolverse normalmente por el INM en un plazo máximo de 15 días hábiles, aunque se podría exceder ese plazo por diferentes motivos, sobre todo por la dificultad de obtener documentos de identidad y de viaje, por los obstáculos para establecer el itinerario de viaje al destino final, por enfermedad o discapacidad del migrante, o por el hecho de que se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial sobre la situación migratoria. En esos casos, el plazo máximo para permanecer en una estación migratoria sería de 60 días hábiles. Transcurrido ese plazo, el INM tendría que otorgar la condición de estancia de visitante con permiso para recibir una remuneración en el país, hasta poder resolver la situación migratoria.

La Ley de Migración establece en su artículo 112 los procedimientos para la atención de NNyA no acompañados puestos a disposición del INM. Destacan los siguientes puntos:



- 1) El INM debe canalizar de manera inmediata a las NNyA migrantes no acompañados al Sistema Nacional DIF o a los sistemas de las entidades federativas con el objeto de privilegiar su estancia en lugares donde se les proporcione una atención adecuada, mientras se resuelve su situación migratoria, dando aviso al consulado de su país;
- 2) Cuando las NNyA migrantes no acompañados lleguen a ser alojados en una estación migratoria, en tanto se les traslada a las instalaciones del DIF, debe asignárseles en dicha estación un espacio específico distinto al del alojamiento de los adultos;
- 3) Se les debe informar a las NNyA migrantes no acompañados del motivo de su aseguramiento, de sus derechos dentro del procedimiento migratorio, de los servicios a los cuales tienen acceso, y se les debe poner en contacto con el consulado de su país, salvo que a juicio del INM o a solicitud del menor de edad pudiera acceder al asilo político o al reconocimiento de la condición de refugiado, en cuyo caso no se entabla contacto con la representación consular;
- 4) Personal del INM especializado en la protección de la infancia –los llamados Oficiales de Protección de la Infancia (OPI)– debe entrevistar a las NNyA migrantes no acompañados con el objeto de conocer su identidad, su país de nacionalidad o residencia, su situación migratoria, el paradero de sus familiares y sus necesidades particulares de protección, de atención médica y psicológica;
- 5) En coordinación con el consulado del país de nacionalidad o residencia o de la institución de asistencia del niño, niña o adolescente del país de que se trate, se tendría que proceder a la búsqueda de sus familiares adultos, salvo que a juicio del INM o a solicitud del menor de edad pudiera acceder al asilo político o al reconocimiento de la condición de refugiado, en cuyo caso no se entabla contacto con la representación consular;
- 6) Las NNyA migrantes tendrían derecho a regularizar su estancia por una serie de motivos –sobre todo por razones de reunificación familiar o humanitarias, como el ser víctima o testigo de un delito grave cometido en territorio nacional (ver los artículos 132 a 134)–;
- 7) Una vez resuelta la situación migratoria de las NNyA migrantes y en caso de resolverse la conveniencia de su retorno asistido, atendiendo a su interés superior, se tendría que notificar de esta situación al consulado correspondiente, con tiempo suficiente para la recepción del menor de edad en su país de nacionalidad o residencia;
- 8) En el caso de las NNyA migrantes no acompañados de nacionalidad mexicana, correspondería al Sistema Nacional DIF, en coordinación con los sistemas de las entidades federativas, garantizar su retorno asistido con sus familiares adultos, atendiendo su interés superior.

Es importante añadir que el artículo 176 del Reglamento de la Ley de Migración (consultar SEGOB, 2012) indica que el INM puede alojar a NNyA migrantes extranjeros no acompañados en otras instituciones públicas o privadas cuando existan circunstancias excepcionales que imposibiliten la canalización a los sistemas DIF. Esas





circunstancias excepcionales incluyen, de manera no limitativa, la falta de disponibilidad en las instalaciones del DIF y el hecho de que la atención que requieran las NNyA no pueda ser brindada en dichas instalaciones.

Además, los artículos 172 y 173 del Reglamento de la Ley de Migración establecen que, en todos los casos de NNyA migrantes no acompañados, el INM debe valorar su interés superior a través de personal especializado y capacitado en la protección y derechos de la infancia, quienes tendrían que realizar entrevistas individualizadas con los siguientes objetivos:

- 1) Obtener información sobre la localización de sus padres, o quienes ejerzan la patria potestad, así como las razones por las cuales se encuentran separados de ellos;
- 2) Identificar posibles situaciones de riesgo o de violación a sus derechos humanos que pudieran presentarse o que se hayan presentado en el país de origen o residencia habitual, o en el territorio nacional;
- 3) Identificar cuando el menor de edad sea ofendido, víctima o testigo de algún delito en el país de origen o residencia habitual o en el territorio nacional;
- 4) Determinar cualquier necesidad de protección internacional;
- 5) Proponer alternativas de alojamiento temporal en instituciones públicas o privadas en donde se les pueda brindar una atención adecuada;
- 6) Tomar en cuenta la opinión y participación informada de las NNyA migrantes no acompañados en las decisiones que les conciernen; y
- 7) En caso de ser necesario, allegarse de la opinión de otros miembros de la familia, de personas cercanas o de instituciones involucradas en su atención.

La Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político

Finalmente, es importante resumir los principales puntos de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (consultar SEGOB, 2014c) que son pertinentes para la migración de NNyA. Antes que nada, es crucial anotar los elementos que proporciona esta ley para comprender las nociones de refugiado, protección complementaria y asilo político, en cuanto formas de protección internacional que permiten la residencia legal de extranjeros en México.

El asilo político sería otorgado a todo extranjero que encuentre en peligro su vida, su libertad o seguridad por ideas o actividades políticas directamente relacionadas con su perfil público, y carezca de la protección de su país (artículo 61). En cuanto a la condición de refugiado, la ley en cuestión retoma la definición ampliada que ya anotamos en el apartado sobre los acuerdos y las declaraciones internacionales. Así, según el artículo 13, la condición de refugiado sería otorgada a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional bajo alguno de los siguientes supuestos:



- 1) Que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él;
- 2) Que ha huido de su país de origen porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público;
- 3) Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

La protección complementaria, por su parte, sería otorgada al extranjero que, no encontrándose dentro de los supuestos del artículo 13, requiere de protección para no ser devuelto al territorio de otro país en donde su vida peligre o en donde existan razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 28).

El artículo 5 establece que en la aplicación de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político se deben observar los principios de no devolución, de no discriminación, del interés superior del niño, de la unidad familiar, de no sanción por ingreso irregular, y de confidencialidad.

De esta manera, el artículo 6 recalca que ningún refugiado, solicitante de la condición de refugiado o persona que haya obtenido la protección complementaria puede ser rechazado en la frontera o devuelto de cualquier forma al territorio de otro país donde su vida peligre por los motivos señalados en el artículo 13, o en donde existan razones fundadas para considerar que estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

En cuanto al interés superior del niño y la unidad familiar, el artículo 12 establece que se debe reconocer por derivación la condición de refugiado a los siguientes familiares del solicitante principal, que se encuentren en el territorio nacional: su cónyuge, concubinario, concubina, hijos, parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, y parientes consanguíneos del cónyuge, concubinario o concubina, hasta el segundo grado, que dependan económicamente del solicitante principal. Además, para efectos de la reunificación familiar, el artículo 58 indica que puede autorizarse, por derivación de la condición de refugiado, la internación a territorio nacional de esos mismos familiares del solicitante principal.

El artículo 24 explica que la Secretaría de Gobernación debe analizar y evaluar todas las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado y debe emitir, en cada caso, resolución escrita, fundada y



motivada, dentro de 45 días hábiles a partir de la presentación de la solicitud. No obstante, el plazo para emitir la resolución podría ampliarse por hasta otro periodo igual por la falta de información respecto de los hechos en que se basa la solicitud; la falta de traductor o especialistas que faciliten la comunicación con el solicitante; la imposibilidad de realizar entrevistas por razón de las condiciones de salud del solicitante; la petición del extranjero para aportar elementos que sustenten su solicitud; o cualquier otra circunstancia derivada del caso fortuito o fuerza mayor que imposibilite el adecuado desarrollo del procedimiento. En caso de que la resolución fuese negativa, el extranjero puede interponer un recurso de revisión dentro de los 15 días hábiles a partir de la notificación (artículo 25). Además, cuando la Secretaría determina que un solicitante no reúne los requisitos para ser reconocido como refugiado, debe en cada caso evaluar si el extranjero requiere de protección complementaria (artículo 29).

El Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (consultar SEGOB, 2011) también contiene varios puntos importantes respecto a las NNyA migrantes. En éste se especifica que las solicitudes para obtener la condición de refugiado deben ser atendidas por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) de la Secretaría de Gobernación. Más concretamente, entre las atribuciones de la COMAR destacan las siguientes (ver el artículo 15 del reglamento):

- 1) Proporcionar a los extranjeros información sobre el derecho a solicitar la condición de refugiado y sobre el procedimiento correspondiente;
- 2) Recibir las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado;
- 3) Resolver sobre el reconocimiento de la condición de refugiado de los extranjeros que, encontrándose en territorio nacional, así lo soliciten;
- 4) Determinar el otorgamiento de la protección complementaria;
- 5) Decidir sobre la procedencia de la reunificación familiar; y
- 6) Propiciar la integración de los refugiados y extranjeros a los que se les otorgue protección complementaria, mediante la coordinación de acciones con las instancias competentes.

Además, como indica el artículo 27 del reglamento, la COMAR tendría que realizar las entrevistas que considere necesarias al solicitante, para allegarse de la información para el análisis del caso. Para el desarrollo de esas entrevistas, habría que tener en cuenta el contexto social y cultural del solicitante, así como sus características de sexo, género, edad y otras circunstancias particulares.

El INM, por su parte, tendría entre otras atribuciones las de detectar a los extranjeros que son posibles solicitantes de la condición de refugiado, informándoles sobre su derecho a solicitar el reconocimiento de dicha condición; coadyuvar con la COMAR en la recepción de las solicitudes, remitiéndolas a esa Comisión en un término de 72 horas a partir de dicha recepción; y expedir los documentos migratorios que permitan la residencia permanente a refugiados o extranjeros que reciban la protección complementaria (artículo 16 del reglamento).



Los artículos 35, 36 y 37 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político abordan específicamente el caso de los menores de edad no acompañados. Esos artículos establecen que cualquier niña, niño o adolescente no acompañado o separado de su familia tiene derecho a presentar una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, y que la COMAR debe ajustar el procedimiento a la edad y madurez del menor de edad, proporcionándole información clara y sencilla sobre el procedimiento. El menor de edad debe ser entrevistado por servidores públicos capacitados que tengan en cuenta su interés superior, y las solicitudes de las NNyA no acompañados deben ser atendidas de manera prioritaria.

Además, se apuntan cinco acciones para valorar el interés superior de las NNyA migrantes no acompañados, que reproducimos a continuación:

- 1) Obtener información sobre la localización de sus padres o quienes ejerzan sobre ellos la patria potestad, así como las razones por las cuales se encuentran separados;
- 2) Obtener la opinión de miembros de la familia, otras personas cercanas o instituciones involucradas en su atención;
- 3) Identificar situaciones de riesgo de abuso o violaciones a los derechos del niño que pudieran presentarse;
- 4) Identificar alternativas de cuidado temporal; y
- 5) Tomar en cuenta su opinión en las decisiones que les conciernen.

Los artículos en cuestión también subrayan que el INM y la COMAR, siguiendo el interés superior del menor de edad, deben adoptar las medidas que mejor favorezcan a las NNyA solicitantes de la condición de refugiado que se encuentren en una estación migratoria, incluida la canalización a una institución especializada que proporcione atención y cuidados. La COMAR podría solicitar para dicha canalización la intervención del Sistema Nacional DIF o de los sistemas de las entidades federativas.

Es importante añadir que a pesar de que México cuenta con una ley para refugiados generosa, que incluye una definición ampliada de refugiado (algo que no es el caso de Estados Unidos), la posibilidad de recibir protección complementaria y el principio de no devolución, relativamente pocos migrantes han solicitado en los últimos años el reconocimiento de la condición de refugiado en el país, aunque se observa un claro incremento. De acuerdo con datos de la COMAR, en 2013 se recibieron 1 296 solicitudes, subiendo a 3 423 en 2015 —una pequeña fracción de los casi 200 mil migrantes asegurados en ese último año por las autoridades migratorias de México. De las solicitudes de 2015, 1 030 fueron abandonadas o desistidas, 929 fueron reconocidas, 152 recibieron protección complementaria y 1 310 no fueron reconocidas. En cuanto a las solicitudes de menores de edad no acompañados, se registraron tan solo 61 en 2013, aumentando a 141 en 2015 —una pequeña fracción de los casi 20 mil NNyA migrantes no acompañados asegurados ese último año. De las solicitudes de NNyA no acompañados en 2015, 49 fueron abandonadas o desistidas, 44 fueron reconocidas, 13 recibieron protección complementaria y 35 no fueron reconocidas.



También hay que señalar que la gran mayoría de las solicitudes, tanto de adultos como de menores de edad, proviene de hondureños, salvadoreños y, en menor medida, de guatemaltecos (COMAR, 2016).

Hay múltiples razones, que pueden actuar de forma complementaria, por las cuales relativamente pocos migrantes solicitan el reconocimiento de la condición de refugiado en México, a pesar de que, como vimos en el capítulo anterior, la violencia en los países de origen es uno de los principales motivos de la migración de centroamericanos. Una primera razón evidente es que la mayoría de esos migrantes tiene como objetivo llegar a Estados Unidos, muchas veces para reunirse con familiares, y en consecuencia no tiene interés de permanecer en México. Además, algunos migrantes, después de las adversidades encontradas durante su viaje, solo buscan regresar a sus hogares, a pesar de que ello pueda representar un peligro. Otras razones incluyen los retos que aún existen para informar a los migrantes sobre el derecho de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado y para detectar a migrantes que puedan cumplir con el perfil de refugiado; el deseo de los migrantes de no permanecer mucho tiempo en las estaciones migratorias o los albergues para NNyA, prefiriendo no realizar o abandonar sus solicitudes; la falta de representantes legales para los migrantes; y los insuficientes recursos humanos y materiales de la COMAR (HRW, 2016; Isacson, Meyer y Smith, 2015: 25-26; Knippen, Boggs y Meyer, 2015: 32). Regresaremos al tema del conocimiento de la posibilidad y el deseo de solicitar la condición de refugiado en México en el capítulo 6.

3.3. La atención a NNyA migrantes no acompañados en la Red de módulos y albergues

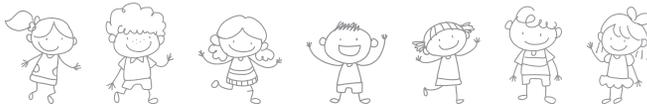
En este apartado final se abordan las instituciones encargadas de velar por los derechos de las NNyA migrantes no acompañados en México, prestando especial atención al caso de la Red de módulos y albergues integrada por los sistemas estatales y municipales para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y por algunas organizaciones de la sociedad civil, examinando las etapas por las que pasan los menores de edad antes, durante y después de estar en esos espacios, y los servicios y la atención que se les proporciona.

Es crucial anotar que los migrantes menores de edad atendidos en la Red de módulos y albergues incluyen a migrantes mexicanos repatriados desde Estados Unidos y a migrantes extranjeros (sobre todo centroamericanos) asegurados en México –se atienden también, en un pequeño número de casos, a NNyA migrantes mexicanos en tránsito. De esta manera, resulta importante diferenciar los procedimientos por los que pasan esos dos principales grupos de NNyA migrantes, después de ser asegurados, respectivamente, por autoridades migratorias estadounidenses o mexicanas.



Las NNyA migrantes mexicanos repatriados desde Estados Unidos, generalmente después de ser aprehendidos por la Patrulla Fronteriza, pasan por cinco etapas fundamentales (consultar Appleseed, 2011; y SNDIF y OIM, 2015):

- 1) En primer lugar, la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos (US Customs and Border Protection, o CBP) –dentro de la cual se inscribe la Patrulla Fronteriza– notifica al consulado mexicano que tiene aprehendido a un menor de edad o un grupo de NNyA mexicanos que serán devueltos a México.
- 2) Después de esa notificación, un funcionario consular aplica el “Protocolo para la Atención Consular de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes No Acompañados”, el cual permite reconocer los aspectos particulares de vulnerabilidad y las necesidades especiales de protección que presentan los NNyA migrantes no acompañados con la finalidad de asegurar una adecuada canalización de los casos, evitando condiciones que generen su revictimización.
- 3) La CBP también notifica al INM sobre el número de menores de edad por repatriar, la hora en la que se realizará la entrega de las NNyA y el punto de recepción, conforme lo establecido en diferentes acuerdos de repatriación. En seguida, funcionarios de la CBP o del consulado mexicano acompañan a las NNyA al cruce fronterizo y los entregan a funcionarios del INM, preferentemente a los OPI, que ya mencionamos en el apartado anterior. Estos traslados deben de hacerse en horarios diurnos y por ciertos cruces fronterizos preestablecidos. Al estar en custodia del INM, se entrevista nuevamente a los menores de edad para determinar su estado de salud y confirmar sus datos personales, y se les proporciona información sobre los procedimientos a seguir.
- 4) A continuación, las NNyA son transferidos a módulos fronterizos operados por los sistemas estatales y municipales DIF y/o a albergues temporales operados por esos mismos sistemas o, en algunos casos, por organizaciones de la sociedad civil (que están en estrecha comunicación con los sistemas DIF). En esos espacios se vuelve a entrevistar a los menores de edad, se les proporciona información sobre sus derechos y los procedimientos siguientes, y se les comunica con sus familiares. Los módulos fronterizos son espacios de atención diurna para atender las necesidades inmediatas de las NNyA migrantes mexicanos repatriados desde Estados Unidos. Los albergues temporales, por su parte, son espacios que permiten una atención más integral y prolongada, incluido el alojamiento, los días que sean necesarios. Más adelante se detallan los servicios y la atención que se les proporciona a las NNyA migrantes en esos módulos y albergues. Hay que especificar que en ocasiones los migrantes menores de edad son llevados directamente a los albergues, sin pasar por los módulos fronterizos, sobre todo en ciertas ciudades fronterizas que no cuentan con esos módulos (particularmente Ojinaga, Chihuahua, y Matamoros, Tamaulipas), cuando no hay espacio libre en ellos, o cuando las repatriaciones se realizan fuera de sus horarios de atención.



- 5) Finalmente, en la gran mayoría de los casos, a menos que contravenga su interés superior, se reúne a las NNyA mexicanos repatriados con sus familiares. En ocasiones, se permite a los familiares recoger a las NNyA directamente en los módulos fronterizos si se logra contactarlos rápidamente y pueden llegar en poco tiempo (es decir, esencialmente si viven en las mismas ciudades fronterizas donde se localizan los módulos). En caso de que eso no fuera posible, se traslada a las NNyA a los albergues hasta poder contactar a sus familiares y convenir la reunificación familiar. En seguida, los familiares pueden recoger a los menores de edad en los albergues si tienen la posibilidad y los medios para hacerlo. De no ser posible, los sistemas DIF se encargan de trasladar a las NNyA a sus lugares de origen, ya sea con o sin el apoyo monetario de los familiares (dependiendo de sus medios económicos).

Las NNyA migrantes extranjeros no acompañados asegurados por autoridades migratorias mexicanas pasan igualmente por cinco etapas fundamentales (consultar RELAF, Save the Children y UNICEF, 2015; y SNDIF y OIM, 2015):

- 1) El INM, cerca de la frontera con Centroamérica o al interior del país, asegura a NNyA y aplica el “Protocolo de actuación para asegurar el respeto a los principios y la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en procedimientos administrativos migratorios”. Como parte de dicho Protocolo, el INM designa para cada caso un OPI; realiza una revisión y certificación médica; explica a cada menor de edad sus derechos; hace un inventario de sus pertenencias; realiza una entrevista; notifica al consulado correspondiente (siempre que no exista indicio de necesidad de protección internacional); notifica a la COMAR en aquellos casos que presenten necesidad de protección internacional; y da aviso a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (que debe brindar a cada NNyA representación jurídica y, en su caso, asignarle medidas urgentes de protección).
- 2) Posteriormente, el INM solicita a los sistemas estatales o municipales DIF, según corresponda, la canalización inmediata de las NNyA migrantes no acompañados de nacionalidad extranjera a algún albergue temporal en el cual se les entrevista nuevamente para recolectar sus datos, a fin de detectar sus necesidades más urgentes y los casos de trata o aquellos que podrían requerir la condición de refugiado, así como para informarles sobre sus derechos y para resolver sus dudas sobre el procedimiento migratorio.
- 3) En los casos en que las NNyA no acompañados no puedan ser atendidos en albergues temporales de los sistemas estatales o municipales DIF (debido a la falta de capacidad disponible o a que el menor de edad requiera de atención especializada que no puede brindarse en los albergues)⁷, suelen ser atendi-

⁷ De acuerdo con lo establecido en el artículo 176 del Reglamento de la Ley de Migración (consultar SEGOB, 2012).

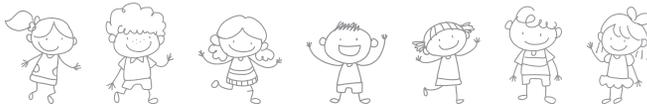


dos en las estaciones migratorias del INM o en módulos para NNyA que los sistemas DIF han instalado dentro de dichas estaciones. Hay que aclarar que algunas ciudades solo cuentan con albergues, algunas únicamente tienen módulos en estaciones migratorias (particularmente Tenosique, Tabasco; Acayucan, Veracruz; y Juchitán, Oaxaca), y otras solo cuentan con estaciones migratorias sin módulos (por ejemplo, la estación migratoria de Iztapalapa, considerada la más grande del país).

- 4) Mientras tanto, el INM –y la COMAR, si se hubiera solicitado el reconocimiento de la condición de refugiado– lleva a cabo una evaluación para decidir sobre la situación migratoria de las NNyA extranjeros, es decir, si se regulariza su estancia o si se procede a una repatriación asistida.
- 5) Finalmente, en la mayoría de los casos se procede a una repatriación asistida, llevada a cabo por el INM en conjunto con los consulados de los países de origen, y en un pequeño número de casos se regulariza la situación migratoria de las NNyA extranjeros en México –por motivos de reunificación familiar, por acceder a la condición de refugiado o a la protección complementaria, o por otras razones humanitarias (sobre todo por ser víctimas o testigos de delitos graves). Durante los procesos de repatriación, las NNyA deben de ser acompañados por los OPI.

En cuanto a los servicios y la atención que se les proporciona a los migrantes menores de edad en los módulos y albergues, podemos hacer la distinción entre los módulos fronterizos, que atienden a NNyA migrantes mexicanos repatriados en la frontera norte; los albergues temporales, que se encargan de NNyA migrantes mexicanos repatriados (en la frontera norte) y de migrantes menores de edad extranjeros (en todo el país, pero sobre todo en el sur); y los módulos en las estaciones migratorias, que atienden a NNyA migrantes extranjeros (en el sur del país). En los párrafos siguientes se resumen los servicios y la atención que se les proporciona a los migrantes menores de edad en esos tres espacios – para más información, consultar el *Protocolo de atención para niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados que se encuentren albergados*, publicado por el Sistema Nacional DIF y por la Organización Internacional para las Migraciones (SNDIF y OIM, 2015).

Los módulos fronterizos son espacios de atención diurna de los sistemas estatales y municipales DIF que atienden las necesidades inmediatas de las NNyA migrantes no acompañados mexicanos que han sido repatriados desde Estados Unidos. Los servicios que se brindan a los menores de edad varían según cada módulo, pero en general se atienden necesidades como la alimentación, el descanso, el aseo, mudas de ropa, y la atención médica y psicológica. Además, se debe identificar a posibles víctimas de delitos y de violaciones a sus derechos humanos, proporcionar asesoría legal, comunicar a los menores de edad con sus familiares, e informarles sobre sus derechos y los procedimientos que siguen. Las NNyA no deben permanecer más de seis horas en estos espacios, por lo que, de no poder reunificarlos en poco tiempo con sus familiares, son trasladados en seguida a albergues temporales para recibir una atención más integral. Si la reunificación familiar es posible en un corto plazo (esencialmente cuando los familiares residen en la misma ciudad



donde se localiza el módulo fronterizo), y si es en el interés superior del menor de edad, el personal de los módulos se encarga de verificar el vínculo familiar y de entregar a las NNyA a los familiares que vayan a recogerlos.

Los albergues temporales son espacios de acogida para NNyA migrantes no acompañados mexicanos y extranjeros, operados por los sistemas estatales y municipales DIF, y en algunos casos por organizaciones de la sociedad civil. Ofrecen a los menores de edad alimentación, descanso, aseo, mudas de ropa, atención médica y psicológica, el desarrollo de actividades educativas y recreativas, información sobre sus derechos y sobre los procedimientos migratorios, y comunicación con sus familiares. En los albergues se debe identificar si las NNyA han sido víctimas de delitos y de violaciones a sus derechos humanos, proveer asesoría legal, y, en el caso de los menores de edad extranjeros, identificar necesidades de protección internacional y, cuando tales necesidades no existan, facilitar el acceso a los servicios de protección consular. Además, los albergues permiten el alojamiento de las NNyA los días que sean necesarios para, en el caso de los mexicanos, reunirlos con sus familiares (siempre y cuando sea en su interés superior), y, en el caso de los extranjeros, determinar su situación migratoria. En cuanto a los mexicanos, si es en el interés superior del menor de edad, el personal del albergue se encarga de contactar a los familiares para convenir sobre cómo lograr la reunificación familiar. Como lo anotamos antes, los familiares pueden recoger a las NNyA mexicanos en los albergues, si tienen la posibilidad y los medios para hacerlo, previa verificación del vínculo familiar por parte del personal de los albergues. De no ser posible, los sistemas DIF se encargan de trasladar a las NNyA mexicanos a sus lugares de origen, ya sea con o sin el apoyo monetario de los familiares (dependiendo de sus medios económicos). En ese caso, las NNyA son recibidos por personal de los sistemas DIF de los lugares de origen, y en seguida pueden ser recogidos por sus familiares o llevados a sus domicilios (cuando los familiares no puedan o no tengan los medios para trasladarse).

Los módulos en las estaciones migratorias son instalaciones para NNyA migrantes extranjeros que los sistemas estatales y municipales DIF han adecuado al interior de algunas estaciones migratorias del INM (específicamente en Tapachula, Chiapas; Tenosique, Tabasco; Acayucan, Veracruz; y Juchitán, Oaxaca). En estos espacios se brindan servicios de contención emocional y se contribuye a la detección de necesidades de protección internacional, así como a la identificación de posibles víctimas de delitos y de violaciones a sus derechos humanos. También se debe informar a las NNyA sobre sus derechos y los procedimientos que siguen, permitir el acceso a los servicios de protección consular, y facilitar la comunicación con sus familiares. Las NNyA migrantes que son atendidos en estos módulos permanecen en realidad bajo la custodia del INM. En ese sentido, el INM es el que provee de servicios de alojamiento, alimentación, higiene y atención médica. Un objetivo del gobierno mexicano es que desaparezca la práctica de alojar a las NNyA en las estaciones migratorias, por lo que, para evitar dicha práctica, los sistemas DIF buscan privilegiar el traslado de los menores de edad extranjeros a albergues temporales. Sin embargo, como ya lo hemos señalado, la falta de espacio en los albergues –y la falta de disponibilidad de albergues en algunas ciudades– hace necesario como último recurso el alojamiento de muchas NNyA en las estaciones migratorias.



En los tres espacios –los módulos fronterizos, los albergues temporales y los módulos en las estaciones migratorias– se debe realizar un proceso de evaluación del interés superior de los menores de edad, lo que implica entrevistarlos de forma individualizada, en un ambiente que genere confianza, con un lenguaje sencillo, y ofreciéndoles información sobre sus derechos y los procedimientos que se desarrollarán, a fin de lograr su participación informada. Si fuera pertinente, se debe compartir información sobre las NNyA con otras instituciones para llegar a una decisión adecuada sobre su interés superior –por ejemplo, con la COMAR, con otros sistemas DIF, con el ministerio público, con el INM, con las procuradurías federal y estatales de protección de niñas, niños y adolescentes, entre otras. Esas entrevistas deben identificar diferentes perfiles de las NNyA migrantes para reconocer sus necesidades de asistencia, cuidado y protección, y poder ofrecerles un trato específico, así como para transferirlos o referirlos, de ser preciso, a otra institución. A continuación, enumeramos los diferentes perfiles –que no son mutuamente excluyentes– descritos en el *Protocolo de atención para niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados que se encuentren albergados* (SNDIF y OIM, 2015):

- 1) Niñas y mujeres adolescentes
 - Subperfil 1.1. Niñas y mujeres adolescentes víctimas de violencia sexual
 - Subperfil 1.2. Niñas y mujeres adolescentes embarazadas y/o madres
- 2) NNyA de nacionalidad extranjera o mexicana que buscan su reunificación familiar
- 3) NNyA migrantes por motivos económicos
- 4) NNyA indígenas
- 5) NNyA con diversas preferencias sexuales o de identidad de género
- 6) NNyA con necesidades de protección internacional
- 7) NNyA con discapacidad
- 8) NNyA en conflicto con la ley penal
 - Subperfil 8.1. Niña o niño menor de 12 años en conflicto con la ley
 - Subperfil 8.2. Adolescentes mayores de 12 y menores de 14 años en conflicto con la ley
 - Subperfil 8.3. Adolescentes mayores de 14 años acusados de delitos no graves
 - Subperfil 8.4. Adolescentes mayores de 14 años acusados de delitos graves
- 9) NNyA víctimas del delito
 - Subperfil 9.1. NNyA víctimas del delito de trata de personas
 - Subperfil 9.2. NNyA objeto del delito de tráfico de personas

Para finalizar, en el cuadro siguiente se resume la conexión entre, por un lado, los derechos y principios establecidos en el marco legal internacional y nacional, y, por el otro, la atención que se les debe brindar a las NNyA migrantes no acompañados en la Red de módulos y albergues.





Derechos y principios	Atención en la Red de módulos y albergues
<p>Principio del interés superior de las NNyA CDN, art. 3; OC-21/14, art. 69; LGDNNyA, arts. 2, 89; Ley de Migración, arts. 2, 112; Reglamento de la Ley de Migración, arts. 172-173; Ley sobre Refugiados, arts. 5, 35-37</p>	<p>La evaluación del interés superior de las NNyA es un eje transversal que debe orientar a todas las decisiones que afecten a los migrantes menores de edad atendidos en los módulos y albergues, desde su recepción hasta su salida.</p>
<p>Derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo CDN, arts. 6, 32-36; Observación General n°6, pt. 23; OC-21/14, art. 69; LGDNNyA, arts. 13, 47; Ley de Migración, art. 112</p>	<p>En los módulos y albergues se atienden necesidades como la alimentación, el descanso, el aseo, mudas de ropa, y atención médica y psicológica. Además, se debe identificar a posibles víctimas de delitos y de violaciones a sus derechos humanos, al igual que necesidades de protección internacional en el caso de los migrantes extranjeros.</p>
<p>Derecho a la opinión, a la libertad de expresión y a recibir información CDN, arts. 9, 12, 13; Observación General n°6, pt. 25; OC-21/14, art. 69 y cap. VIII; LGDNNyA, arts. 13, 92; Ley de Migración, arts. 109, 112; Reglamento de la Ley de Migración, arts. 172-173; Ley sobre Refugiados, arts. 35-37</p>	<p>Las decisiones que se tomen que afecten a las NNyA migrantes deben tomar en cuenta la opinión de estos últimos. Por ejemplo, las decisiones de los sistemas DIF de reunificar a las NNyA mexicanos repatriados con sus familiares deben basarse en la opinión de los menores de edad. Además, las entrevistas a las NNyA migrantes tienen que realizarse de forma individualizada, en un ambiente que genere confianza, con un lenguaje sencillo, y ofreciéndoles información sobre sus derechos y los procedimientos que se desarrollarán, a fin de lograr su participación informada.</p>
<p>Principio de no privación de la libertad CDN, art. 37; OC-21/14, cap. IX</p>	<p>Las NNyA migrantes no deben ser privados de su libertad, de ahí la importancia del alojamiento en albergues temporales. No obstante, en muchos casos, la falta de espacio en los albergues –y la falta de disponibilidad de albergues en algunas ciudades– hace necesario como último recurso el alojamiento de las NNyA extranjeros no acompañados en las estaciones migratorias y en módulos para menores de edad en dichas estaciones. Por otra parte, es necesario señalar que las NNyA extranjeros que van acompañados de sus familiares son colocados en las estaciones migratorias. Un objetivo del gobierno mexicano es que desaparezca la práctica de alojar a las NNyA en las estaciones migratorias, fortaleciendo la capacidad de alojamiento en albergues temporales.</p>
<p>Principio de no discriminación CDN, art. 2; Observación General n°6, pt. 12; OC-21/14, art. 69; LGDNNyA, arts. 13, 89; Ley de Migración, arts. 6, 66, 67, 109; Ley sobre Refugiados, art. 5</p>	<p>En los módulos y albergues no debe discriminarse a las NNyA migrantes por motivos de sexo, edad, preferencia sexual, nacionalidad, situación migratoria, o cualquier otra causa.</p>
<p>Derecho a la asistencia especial del Estado para NNyA privados de su medio familiar CDN, art. 20; LGDNNyA, arts. 10, 89, 94; Ley de Migración, art. 112; Reglamento de la Ley de Migración, arts. 172-173</p>	<p>La protección especial para NNyA migrantes privados de su medio familiar es garantizada por el Estado a través de los módulos y albergues.</p>

Continúa...



Derechos y principios	Atención en la Red de módulos y albergues
<p>Principio de separación de adultos y NNyA <i>CDN, art. 37; Observación General n°6, pts. 61-63; OC-21/14, cap. XI; LGDNNyA, art. 95; Ley de Migración, arts. 109-112.</i></p>	<p>Las NNyA migrantes no acompañados asegurados por las autoridades migratorias deben ser separados de los migrantes adultos, reflejando la importancia del alojamiento en módulos y albergues que provean ese espacio exclusivo.</p>
<p>Derecho al refugio y principio de no devolución <i>CDN, art. 22; Observación General n°6, pts. 26, 27, 31; OC-21/14, caps. VII y XIII; LGDNNyA, arts. 96-98; Ley de Migración, art. 112; Reglamento de la Ley de Migración, arts. 172-173; Ley sobre Refugiados, arts. 6, 13, 28, 35-37.</i></p>	<p>El personal de los módulos y albergues debe informar a las NNyA migrantes extranjeros sobre el derecho al refugio e identificar necesidades potenciales de protección internacional, para ser comunicadas al INM y a la COMAR.</p>
<p>Derecho a la educación y al esparcimiento <i>CDN, art. 20; LGDNNyA, art. 13; Ley de Migración, arts. 8, 109.</i></p>	<p>Se debe brindar a las NNyA migrantes actividades educativas y recreativas.</p>
<p>Derecho a mantener contacto con los padres u otros familiares <i>CDN, art. 9; Observación General n°6, pt. 13.</i></p>	<p>Tiene que garantizarse a las NNyA migrantes la comunicación con sus padres u otros familiares.</p>
<p>Derecho a la comunicación y asistencia consular <i>OC-21/14, cap. VIII; LGDNNyA, art. 92; Ley de Migración, arts. 109, 112.</i></p>	<p>Se debe permitir a las NNyA extranjeros contacto con los consulados, a menos que pidan el reconocimiento de la condición de refugiado.</p>
<p>Derecho a la asistencia jurídica <i>CDN, art. 37; Observación General n°6, pts. 21, 61-63; OC-21/14, cap. VIII; LGDNNyA, art. 92; Ley de Migración, art. 109.</i></p>	<p>Tendría que proveerse de asesoría legal a los migrantes menores de edad que lo necesiten.</p>
<p>El derecho a la unidad familiar <i>CDN, art. 9; Observación General n°6, pt. 13; LGDNNyA, arts. 13, 91, 95; Ley de Migración, arts. 2, 109, 112; Ley sobre Refugiados, arts. 5, 12, 58.</i></p>	<p>En el caso de las NNyA migrantes no acompañados mexicanos, los sistemas DIF deben contactar a los familiares y encargarse de la reunificación familiar, siempre y cuando sea en el interés superior de los menores de edad. En el caso de las NNyA extranjeros, si bien la decisión de reunificarlos con sus familiares (ya sea en México o en otro país) no depende de los sistemas DIF, las entrevistas realizadas en los módulos y albergues ayudarían a establecer si esa reunificación familiar corresponde a su interés superior.</p>

PARTE II. ANÁLISIS DE INFORMACIÓN DE LA RED DE MÓDULOS Y ALBERGUES DE LOS SISTEMAS DIF



A continuación se realiza un análisis de información de la Red de módulos y albergues para NNyA migrantes, incluyendo datos de sus anuarios estadísticos de 2007 a 2015,¹ cifras de los reportes mensuales que los módulos y albergues hacen llegar al DIF Nacional, y los resultados de una encuesta diseñada e implementada para este estudio, que se realizó en diez módulos y albergues en junio de 2016.

Es crucial recordar que la población atendida en los módulos y albergues está integrada esencialmente por NNyA mexicanos repatriados desde Estados Unidos y por NNyA extranjeros asegurados en México, no acompañados o separados de sus familiares adultos. No obstante, una pequeña proporción de la población atendida incluye a migrantes menores de edad mexicanos en tránsito hacia Estados Unidos, y a madres mayores de 18 años acompañadas de sus hijos menores de 12 años (sobre todo si deben ser alojados por un periodo largo, por ejemplo cuando solicitan el reconocimiento de la condición de refugiado). También es importante aclarar que los datos que se analizan a continuación no comprenden la información de la totalidad de los albergues que atienden a NNyA migrantes en México, sino únicamente la de aquellos que forman parte de la Red integrada por módulos y albergues operados por algunos sistemas estatales y municipales DIF así como por algunas organizaciones de la sociedad civil. Es necesario puntualizar que existen otros albergues (públicos y privados) que atienden a NNyA migrantes pero que no forman parte de la Red por lo que no han sido considerados en este documento. No obstante, como veremos más adelante, la información de los anuarios estadísticos y de los reportes mensuales corresponde a una parte sustancial del conjunto de NNyA mexicanos no acompañados repatriados desde Estados Unidos y de NNyA extranjeros no acompañados asegurados por las autoridades migratorias mexicanas.

¹ El nombre oficial de estos documentos es: Anuarios Estadísticos de la Estrategia de Prevención y Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados del DIF Nacional.



Respecto a la encuesta de junio de 2016, se realizó en diez módulos y albergues que, juntos, atendieron a 83.6 por ciento de las NNyA migrantes atendidos en toda la Red en junio de 2015.² La encuesta se basó en una muestra del 15 por ciento de la población atendida en esos diez módulos y albergues en junio de 2015, teniendo en cuenta las diferencias por edad y sexo. En total, se aplicaron 293 cuestionarios a NNyA mexicanos repatriados por las autoridades migratorias de Estados Unidos y a NNyA migrantes extranjeros asegurados en México; específicamente, se captó información de 46 mexicanos, 75 guatemaltecos, 88 hondureños, 78 salvadoreños, un ciudadano estadounidense, y cinco menores de edad que no especificaron su nacionalidad. Por lo general, las personas encuestadas contestaron por ellas mismas el cuestionario, no obstante, en algunos casos fueron asistidas por personal de los módulos y albergues (sobre todo en el caso de las niñas y los niños de menos de 12 años de edad). Las características de la encuesta conllevan a advertir que, si bien sus resultados proveen asomos a la migración de NNyA, no pueden transponerse al conjunto de migrantes menores de edad de México y del Triángulo Norte de Centroamérica, pues la muestra se refiere a una parte de los módulos y albergues, que a su vez atienden principalmente a NNyA no acompañados o separados de sus familiares.

Esta segunda parte del trabajo se divide en tres capítulos. El primero, el capítulo 4, describe el número de módulos y albergues para NNyA migrantes en operación entre 2007 y 2015, y aborda el número de migrantes atendidos en dichos espacios, desagregando parte de la información de acuerdo con las cuatro principales nacionalidades (mexicanos, guatemaltecos, salvadoreños y hondureños). El análisis se realiza a nivel regional, estatal y municipal, identificando dónde se han registrado los mayores cambios en estas cifras.

En el capítulo 5 se detallan las características del conjunto general de la población atendida en los módulos y albergues, distinguiendo también muchas características específicas de las NNyA migrantes mexicanos, guatemaltecos, hondureños y salvadoreños. Entre las variables consideradas se encuentran: la condición migratoria; los principales países de origen; las entidades federativas de origen de las NNyA migrantes mexicanos; el sexo; los grupos de edad; el nivel de escolaridad; la condición de acompañamiento al salir de sus comunidades; los medios de transporte utilizados; los estados donde fueron detectados por las autoridades mexicanas o estadounidenses; y los intentos migratorios.

Finalmente, en el capítulo 6 se estudia, tanto para el conjunto general de la población atendida como para los casos de los mexicanos, guatemaltecos, salvadoreños y hondureños, las causas de la migración y si las NNyA sienten o no peligro de regresar a su lugar de origen. Además, para el caso de la población extranjera, desagregando la información para las tres nacionalidades centroamericanas mencionadas, se examina el conocimiento de la posibilidad y el deseo de solicitar la condición de refugiado en México.

² Se trata de los siguientes módulos y albergues: los módulos de los sistemas estatales DIF en las estaciones migratorias de Tapachula (Chiapas), Acayucan (Veracruz), Tenosique (Tabasco) y Juchitán (Oaxaca); el módulo fronterizo de Nogales del Sistema Estatal DIF de Sonora; y los albergues temporales de los sistemas municipales DIF de Juárez (Chihuahua), Tapachula (Chiapas), y Reynosa, Nuevo Laredo y Matamoros (Tamaulipas).

LA RED DE MÓDULOS Y ALBERGUES, Y LAS NNyA MIGRANTES ATENDIDOS

En este capítulo exponemos el número de módulos y albergues, y de NNyA migrantes atendidos en dichos espacios entre 2007 y 2015. En el primer apartado se aborda el crecimiento que se ha registrado en el número de módulos y albergues, sobre todo en estados y municipios del centro y sur de México, y fundamentalmente a raíz del crecimiento del número de NNyA migrantes centroamericanos con destino a Estados Unidos.

En el segundo apartado se describe el incremento significativo del número de migrantes atendidos en los módulos y albergues de estados del centro y sur del país, mientras que se observa la caída en el número de NNyA atendidos en estados de la frontera norte. También se analiza de forma más detallada la población atendida por municipio, lo que proporciona algunas indicaciones sobre las rutas migratorias y sus cambios, y se menciona la población atendida por mes, mostrando ciertos patrones en la migración de la población de menos de 18 años. Además, se desagrega parte de la información de acuerdo con las cuatro principales nacionalidades de las NNyA migrantes (mexicanos, guatemaltecos, hondureños y salvadoreños).



4.1. La Red de módulos y albergues

El número de módulos y albergues para NNyA migrantes ha crecido progresivamente desde 2007. En ese último año había 27 —seis módulos fronterizos y 21 albergues temporales—, 22 de los cuales eran operados por los sistemas estatales y municipales DIF (SEDIF y SMDIF) y cinco albergues temporales por organizaciones de la sociedad civil (OSC). Para 2015 había 50 —10 módulos fronterizos, 36 albergues temporales y cuatro módulos en estaciones migratorias—, 44 de los cuales eran operados por los sistemas estatales y municipales DIF y seis albergues temporales por OSC (véanse cuadros 11 y 12, y cuadro 1 de anexos).³

CUADRO 11.

Número de módulos fronterizos, albergues temporales y módulos en estaciones migratorias para NNyA migrantes en operación, 2007-2015

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Módulos fronterizos	6	6	6	10	10	10	10	10	10
Albergues temporales	21	20	21	23	24	21	25	32	36
Módulos en estaciones migratorias	0	0	0	4	4	4	4	4	4
Total	27	26	27	37	38	35	39	46	50

Fuente: Anuarios Estadísticos de la Estrategia de Prevención y Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados del DIF Nacional, 2007-2015.

³ Existe una diferencia entre la información registrada en los cuadros en cuestión y lo indicado en los anuarios estadísticos, debido a que en dichas publicaciones se consideraron dos albergues de OSC en Chiapas que, a pesar de haber establecido un acuerdo con DIF Chiapas para colaborar en la atención a NNyA migrantes no acompañados, en realidad jamás recibieron ningún caso; debido a que se consideraron cinco módulos fronterizos y un módulo en una estación migratoria que estaban proyectados pero que aún no entraban en operación; y porque se canceló la instalación del módulo fronterizo de Matamoros, Tamaulipas.



CUADRO 12.

Número de módulos y albergues para NNyA migrantes en operación, por organización responsable y año, 2007-2015

Organización responsable	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Sistemas estatales DIF	12	11	11	15	15	15	17	19	22
Sistemas municipales DIF	10	10	9	13	14	13	15	20	22
OSC	5	5	7	9	9	7	7	7	6

Fuente: Anuarios Estadísticos de la Estrategia de Prevención y Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados del DIF Nacional, 2007-2015.

CUADRO 13.

Número de módulos y albergues para NNyA migrantes en operación, por tipo de población atendida y año, 2007-2015

Tipo de población atendida	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Exclusivamente NNyA migrantes	18	18	19	27	27	26	28	31	32
NNyA migrantes o separados de su familia por otras causas	9	8	8	10	11	9	11	15	18

Fuente: Anuarios Estadísticos de la Estrategia de Prevención y Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados del DIF Nacional, 2007-2015.

También es importante precisar que los albergues que forman parte de la Red pueden dividirse en dos tipos: 1) los que atienden exclusivamente a NNyA migrantes no acompañados y 2) los que además de este grupo también atienden a NNyA que están separados de su familia a causa de situaciones distintas a las de un proceso migratorio (por ejemplo, la orfandad, la violencia intrafamiliar, la explotación infantil, etc.) (véase el cuadro 13). Al observar cuáles han sido los cambios en la cantidad y la distribución de los módulos y albergues durante el período de tiempo que se analiza, hay que considerar que aquellos albergues que no atienden de forma exclusiva a población infantil y adolescente migrante generalmente ya se encontraban en funcionamiento antes de integrarse a esta Red; asimismo, debemos precisar que ninguno de los albergues que dejaron de ser integrantes de la Red lo hizo porque dejara de operar, sino que se debió, más bien, a ajustes en sus modelos y perfiles de atención, cambios en la institución que los administraba y operaba, o a reubicaciones físicas de las instalaciones.



Los primeros módulos y albergues comenzaron a operar en la frontera con Estados Unidos desde 1996, esencialmente para atender a NNyA mexicanos repatriados. Por su parte, en la frontera sur, el primer albergue que inició operaciones fue el albergue “Viva México” en Tapachula, Chiapas, el cual abrió sus puertas en 2005 para atender sobre todo a NNyA migrantes provenientes de Guatemala, Honduras y El Salvador (cf. DIF Nacional y UNICEF, 2009).

En 2007, de los 27 módulos y albergues en operación, 26 se localizaban en los estados fronterizos del norte —siete en Baja California, siete en Chihuahua, tres en Coahuila, uno en Nuevo León, cinco en Sonora y tres en Tamaulipas—, mientras que uno se ubicaba en Tapachula, Chiapas. En los siguientes años se integraron a la Red nuevos módulos y albergues, sobre todo en estados del centro y sur de México, con el fin principal de atender al número creciente de NNyA centroamericanos asegurados por las autoridades migratorias mexicanas. Para 2015, de los 50 módulos y albergues que operaban como parte de la Red, 31 se situaban en los estados fronterizos del norte —siete en Baja California, seis en Chihuahua, cuatro en Coahuila, dos en Nuevo León, siete en Sonora y cinco en Tamaulipas—, en tanto que 19 operaban en estados del centro y sur del país, en específico, nueve en Chiapas, dos en Guerrero, dos en Hidalgo, dos en Oaxaca, uno en Tabasco, uno en Tlaxcala y dos en Veracruz (véanse cuadro 14 y mapa 2).

De forma más detallada, en 2007, de los módulos y albergues de Baja California, tres se localizaban en Mexicali y cuatro en Tijuana, y para 2015 ya eran cuatro en Mexicali, pues se incorporó un albergue en 2010, y tres en Tijuana, dejando uno de ellos de operar como parte de la Red en 2014. De los módulos y albergues de Chihuahua, en 2007 había uno en operación en la capital, cinco en Juárez y uno en Ojinaga; sin embargo, aquel que se encontraba en la capital dejó de formar parte de la Red en 2008, seguían funcionando cinco en Juárez en 2015 (dos albergues dejaron de pertenecer a la Red en 2015 pero fueron remplazados inmediatamente por otros dos), y uno en Ojinaga. De los módulos y albergues de Coahuila, en 2007 había uno en Acuña, incrementándose a dos para 2015, por la puesta en operación de un módulo en 2010, y había dos albergues en Piedras Negras en 2007, en tanto que en 2015 había un albergue y un módulo (el segundo albergue salió de la Red en 2011 y el módulo se incorporó en 2010). En Nuevo León había un solo albergue en la Red en 2007, situado en Guadalupe, incrementándose a dos para 2015, al comenzar a operar un albergue en el municipio de Monterrey en 2015. Por su parte, de los módulos y albergues de Sonora, en 2007 había en la Red dos en Agua Prieta, dos en Nogales, y uno en San Luis Río Colorado, y para 2015 permanecían como integrantes de la Red dos en Agua Prieta y dos en Nogales, aunque subió el número a dos en San Luis Río Colorado y se incorporó un albergue a la Red en Hermosillo —ambos albergues se incorporaron en 2013. Finalmente, en Tamaulipas, en 2007 cada uno de los municipios de Matamoros, Nuevo Laredo y Reynosa contaba con un albergue en la Red, y para 2015 seguía habiendo uno en Matamoros, aunque el número se incrementó a dos en Nuevo Laredo y dos en Reynosa (en ambos casos comenzaron a operar módulos nuevos en 2010) (véanse cuadro 14, mapa 2, y cuadro 1 de anexos).



CUADRO 14.

Número de módulos y albergues para NNYA migrantes en operación, por región, estado y municipio, 2007 y 2015

Región	Estado	Municipio	2007	2015
Frontera norte	Baja California	Mexicali	3	4
		Tijuana	4	3
	Chihuahua	Chihuahua	1	0
		Juárez	5	5
		Ojinaga	1	1
	Coahuila	Acuña	1	2
		Piedras Negras	2	2
	Nuevo León	Guadalupe	0	1
		Monterrey	1	1
	Sonora	Agua Prieta	2	2
		Hermosillo	0	1
		Nogales	2	2
		San Luis Río Colorado	1	2
	Tamaulipas	Matamoros	1	1
		Nuevo Laredo	1	2
Reynosa		1	2	
Subtotal			26	31

Continúa...



CUADRO 14.

Número de módulos y albergues para NNyA migrantes en operación, por región, estado y municipio, 2007 y 2015

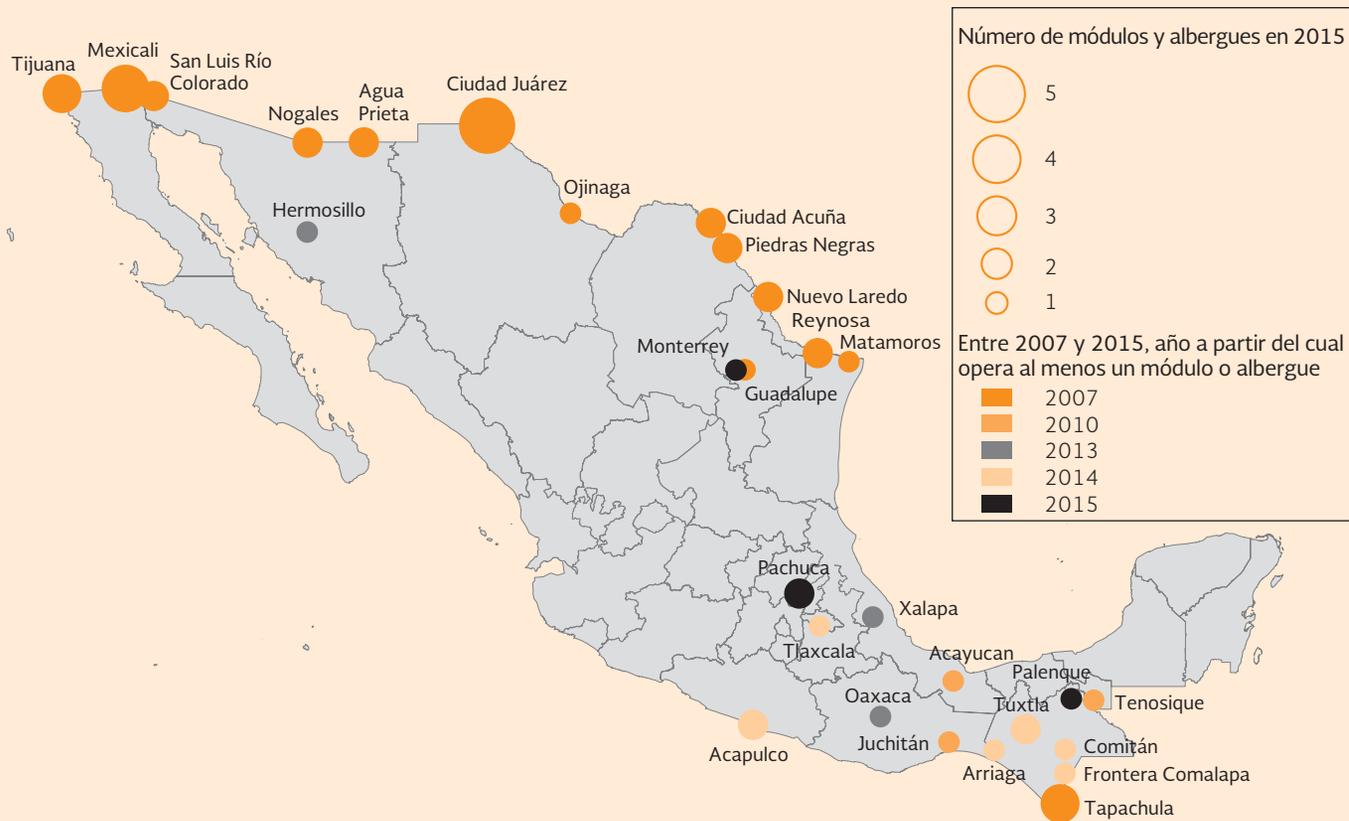
Región	Estado	Municipio	2007	2015
Centro y sur	Chiapas	Arriaga	0	1
		Comitán	0	1
		Frontera Comalapa	0	1
		Palenque	0	1
		Tapachula	1	3
		Tuxtla	0	2
	Guerrero	Acapulco	0	2
	Hidalgo	Pachuca	0	2
	Oaxaca	Juchitán	0	1
		Oaxaca	0	1
	Tabasco	Tenosique	0	1
	Tlaxcala	Tlaxcala	0	1
	Veracruz	Acayucan	0	1
		Xalapa	0	1
			Subtotal	1
		Total	27	50

Fuente: Anuarios Estadísticos de la Estrategia de Prevención y Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados del DIF Nacional, 2007 y 2015.



MAPA 2.

Número de módulos y albergues en 2015 y año a partir del cual opera al menos un módulo o albergue en el periodo 2007-2015, por municipio



Fuente: Anuarios Estadísticos de la Estrategia de Prevención y Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados del DIF Nacional, 2007-2015.



En los estados del centro y sur, como ya lo mencionamos, solo operaba como parte de la Red en 2007 el Albergue “Viva México” de Tapachula. Para 2015, en el estado de Chiapas ya había en la Red un albergue en cada uno de los municipios de Arriaga, Comitán y Frontera Comalapa, que comenzaron a operar en 2014; un albergue en Palenque, que comenzó a operar en 2015; tres en Tapachula, después de la apertura de un módulo en la estación migratoria en 2010 y de un albergue municipal en 2014; y dos albergues en Tuxtla, que se unieron a la Red en 2014. En Acapulco, Guerrero, se incorporaron dos albergues a partir de 2014. En Pachuca, Hidalgo, dos albergues se unieron a la Red en 2015. En ese mismo año, el estado de Oaxaca contaba con un albergue y un módulo, este último localizado en la estación migratoria de Juchitán, comenzó a operar en 2010, mientras que el albergue se ubica en la capital del estado, y abrió sus puertas en 2013. En Tenosique, Tabasco, empezó a operar un módulo en la estación migratoria a partir de 2010. En la capital de Tlaxcala, por su parte, se agregó a la Red un albergue en 2014. Finalmente, en 2015, Veracruz contaba con un módulo en la estación migratoria de Acayucan, que comenzó a operar en 2010, y un albergue en Xalapa, que se incorporó a la Red en 2013 (véanse cuadro 14, mapa 2, y cuadro 1 de anexos).

4.2. NNyA migrantes atendidos

Como se puede observar en el cuadro 15, el número de NNyA atendidos en los módulos y albergues se ha incrementado entre 2007 y 2015, aunque el aumento no ha sido regular. De hecho, hubo un descenso en la población atendida entre 2007 y 2011, de 21 366 a 15 001, subiendo rápidamente a 28 532 para 2015. Tal descenso y posterior incremento refleja en gran medida las tendencias observadas en el capítulo 1 del presente estudio, particularmente respecto a las NNyA migrantes aprehendidos en Estados Unidos y aquellos asegurados en México.

Al separar los datos por la región donde se localizan los módulos y albergues, podemos notar que el incremento a partir de 2011 se debe al aumento en la población atendida en los estados del centro y sur del país. Ello concuerda con la creación de nuevos módulos (al interior de las estaciones migratorias del INM) y albergues en esta región, al igual que con el incremento del número de NNyA atendidos en el albergue “Viva México” de Tapachula que ha operado desde 2005, ambos fundamentalmente a raíz del crecimiento del fenómeno de la migración de NNyA migrantes centroamericanos hacia Estados Unidos. En contraste, la población atendida en módulos y albergues en los estados de la frontera norte ha tendido a decrecer, a pesar del altibajo registrado entre 2011 y 2015, lo que se vincula con la tendencia a la reducción de la emigración de mexicanos hacia Estados Unidos, tal como se explicó en la parte I de este estudio y como se retomará en la presente parte II.





CUADRO 15.

NNyA migrantes atendidos por región de localización del módulo o albergue, por año, 2007–2015

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Frontera norte	20 878	19 177	16 952	13 568	11 747	13 862	14 211	12 406	11 202
Centro y sur	488	467	272	3 080	3 254	3 861	6 898	13 012	17 330
Total	21 366	19 644	17 224	16 648	15 001	17 723	21 109	25 418	28 532

Fuente: Anuarios Estadísticos de la Estrategia de Prevención y Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados del DIF Nacional, 2007–2015.

De manera más específica, la población atendida en el centro y sur pasó de 488 en el año 2007 a 17 330 en 2015. En 2007, de las 488 NNyA atendidos en el centro y sur, 117 provenían de Guatemala (24%), 125 de El Salvador (25.6%), y 232 de Honduras (47.2%) —los 14 restantes (2.9%) corresponden a nacionalidades no especificadas y a NNyA procedentes de otros países. Para 2015, de las 17 330 NNyA atendidos en el centro y sur, 8 315 provenían de Guatemala (48%), 3 791 de El Salvador (21.9%), 4 992, de Honduras (28.8%), y nueve de México (0.1%) —los 223 restantes (1.3%) corresponden a población cuya nacionalidad no fue especificada o proveniente de otros países. Podemos anotar que el número de NNyA atendidos en los módulos y albergues del centro y sur en 2015 es muy cercano a los 18 650 extranjeros no acompañados asegurados por las autoridades migratorias mexicanas en ese mismo año (consultar el capítulo 1 de este estudio).

Por el contrario, la población atendida en los módulos y albergues de la frontera norte se redujo entre 2007 y 2011, de 20 878 a 11 747, incrementándose módicamente a 14 211 en 2013, y bajando a 11 202 en 2015. En 2007, de las 20 878 NNyA atendidos en la frontera norte, casi la totalidad eran mexicanos, a saber, 20 420 (97.8%). Para 2015, fueron atendidos solo 9 649 connacionales en la frontera norte, observándose también una reducción en su proporción, alcanzando 86.1 por ciento. En ese último año, se atendieron 588 NNyA guatemaltecos en la frontera norte (5.2%), 589 salvadoreños (5.3%), 345 hondureños (3.1%) y 31 de otros países o de nacionalidad no especificada (0.3%). Notemos que las cifras sobre mexicanos atendidos en la frontera norte de 2007 a 2015 son muy cercanas a los datos presentados en el capítulo 1 sobre NNyA mexicanos no acompañados repatriados desde Estados Unidos (por ejemplo, en 2015 fueron repatriados 9 841).

De esta manera, mientras que en 2007 casi la totalidad, a saber, 97.7 por ciento de las NNyA registrados en los anuarios estadísticos fue atendida en módulos y albergues de la frontera norte, para 2015 esta

