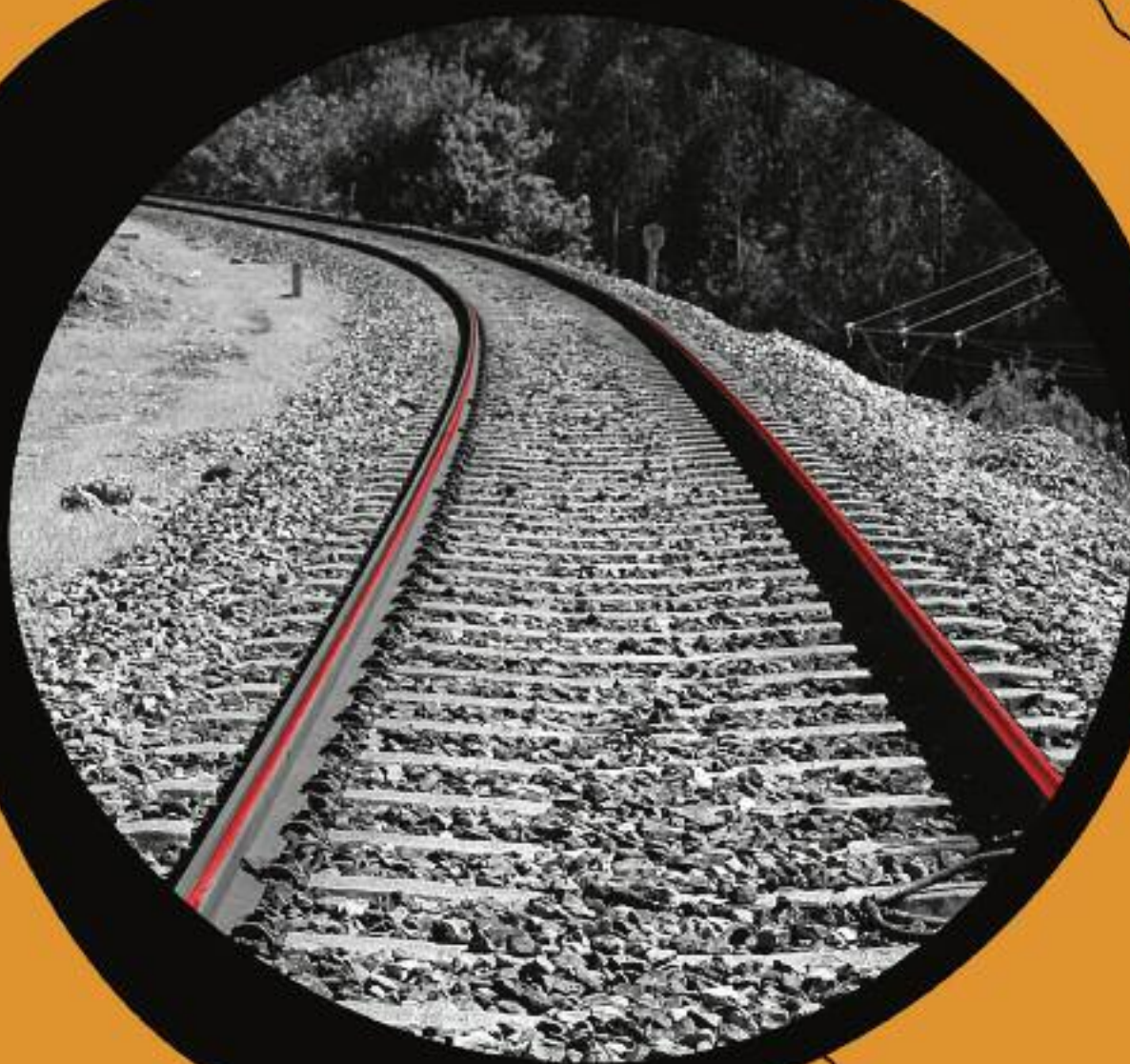


NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES RETORNADOS.

Un análisis de los contextos y las respuestas
de los servicios y las políticas de protección
en El Salvador, Guatemala, Honduras y México



RELAF
Red Latinoamericana de
Asesoría Psicológica



Save the Children

unicef



Niños, niñas y adolescentes migrantes retornados.

Un análisis de los contextos
y las respuestas de los servicios
y las políticas de protección
en El Salvador, Guatemala, Honduras y México

PREPARACIÓN Y DESARROLLO DE LA EVALUACIÓN

DIRECCIÓN:

Matilde Luna

INVESTIGADORES PRINCIPALES:

Elizabeth Bak, Alberto Celesia y Mara Tissera

ASISTENTES DE INVESTIGACIÓN:

Joanna Sander y Mariela Pinza

INVESTIGADORAS DE APOYO PARA

EL TRABAJO DE CAMPO:

Dora Alicia Muñoz (Guatemala);

Fanny Erazo (Honduras) y Carolina Bascuñán (México)

CONSULTOR EN DERECHOS HUMANOS:

Alejandro Morlachetti

DISEÑO GRÁFICO Y EDITORIAL:

Luciana Rampi y Yanina Righetti

CORRECCIÓN DE ESTILO Y ORTOTIPOGRÁFICA:

María Soledad Gomez

COLABORACIÓN EN LA REDACCIÓN FINAL:

Pablo Valle

ENTIDADES RESPONSABLES DE LA PUBLICACIÓN:

RELAF, Save the Children y UNICEF.

REFERENTES DE LA PUBLICACIÓN POR LAS ENTIDADES:

Matilde Luna, directora de RELAF; Mónica Darer, representante regional de la iniciativa global de protección de Save the Children, y Nadine Perrault, asesora regional de Protección de la Niñez de UNICEF-LACRO.

Los autores agradecen a quienes colaboraron en las distintas fases de la evaluación: durante la preparación y el desarrollo de la agenda del trabajo de campo, al personal de las oficinas de Save the Children y UNICEF de El Salvador, Guatemala, Honduras y México; a los expertos y especialistas que proveyeron información sobre el contexto y la documentación en la temática, y a todos los entrevistados durante el trabajo de campo, cuya generosidad hizo posible acceder al conocimiento de la información volcada en este documento. Destacamos la presencia de profesionales, operadores, familias y niños, quienes, en los contextos de mayor vulnerabilidad, resisten y buscan creativamente mejorar su acceso a derechos fundamentales.

Este Documento fue realizado por expertos independientes.

En consecuencia, las opiniones y las propuestas que aquí se incluyen no reflejan necesariamente el punto de vista de RELAF, Save the Children y UNICEF.

ÍNDICE



LISTADO DE ABREVIATURAS	... 5
RESUMEN	... 7
INTRODUCCIÓN	... 9
METODOLOGÍA	... 13
PARTE I. Dinámicas del proceso migratorio y de retorno de niños y niñas en la región	... 17
PARTE II. Análisis de los servicios y los programas de protección de los derechos de los niños migrantes retornados	... 23
1. Variables que deben existir para garantizar la protección de los niños migrantes retornados	... 25
2. Análisis de las variables	... 27
2.1. El Salvador	... 27
2.2. Guatemala	... 34
2.3. Honduras	... 42
2.4. México	... 49
PARTE III. Conclusiones y recomendaciones	... 57
Bibliografía	... 68

Las fotografías que aparecen en este documento pertenecen al banco de imágenes de RELAF y se utilizan únicamente con fines ilustrativos; no existe ninguna relación entre los protagonistas de estas y el tema que aquí se desarrolla.

LISTADO DE ABREVIATURAS

ACNUR: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
AG: Acuerdo Gubernativo
AHIBA: Asociación Hondureña de Instituciones Bancarias
AMHON: Asociación de Municipios de Honduras
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
CARM: Centro de Atención al Migrante Retornado (Honduras)
CBP: Customs and Border Protection
CDN: Convención sobre los Derechos del Niño
CEDNNA: Consejo Estatal de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (México)
CEG: Conferencia Episcopal de Guatemala
CENISS: Centro Nacional de Información del Sector Social (Honduras)
CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIPI: Centro Infantil de Protección Inmediata (El Salvador)
CIPRODEH: Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos de Honduras
COIPRODEN: Coordinadora de Instituciones Privadas Pro Las Niñas y Niños, Adolescentes, Jóvenes y sus Derechos (Honduras)
COMURES: Corporación de Municipalidades de la República (El Salvador)
CONADEH: Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras
CONAPROHM: Consejo Nacional para la Protección del Hondureño Migrante
CONMIGRANTES: Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia (El Salvador)
CONNA: Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (El Salvador)
COPECO: Comisión Permanente de Contingencias (Honduras)
CRM: Conferencia Regional sobre Migración (Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana)
DDHGH: Dirección de Derechos Humanos y Gestión Humanitaria (El Salvador)
DGME: Dirección General de Migración y Extranjería (El Salvador)
DINAF: Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (Honduras)
DPDyM: Defensoría de Población Desarraigada y Migrante de la PDH (Guatemala)
ECOS: Equipos Comunitarios de Salud (El Salvador)
EU: Estados Unidos
GUA: Estado de Guatemala
HN: Estado de Honduras
IDEI: Asociación de Investigación, Desarrollo y Educación Integral (Guatemala)
IHNFA: Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia
INM: Instituto Nacional de Migración (México)
INMIH: Instituto Nacional de Migración de Honduras (Honduras)
INFOP: Instituto Nacional de Formación Profesional (Honduras)



LISTADO DE ABREVIATURAS

ISNA: Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (El Salvador)
JENA: Juzgados Especiales de Niñez y Adolescencia (El Salvador)
JP: Junta de Protección de la Niñez y de la Adolescencia
LEPINA: Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia
MINED: Ministerio de Educación
MINEX: Ministerio de Relaciones Exteriores (Guatemala)
MINGOB: Ministerio de Gobernación (Guatemala)
MINSAL: Ministerio de Salud
MRRE: Ministerio de Relaciones Exteriores
NIE: Número de Identificación del Estudiante (El Salvador)
NNA: Niños, Niñas y Adolescentes
OIM: Organización Internacional para las Migraciones
Oj: Organismo judicial
ONG: Organización No Gubernamental
OPI: Oficial de Protección de Infancia (México). Operador de Protección de la Infancia (Guatemala)
OSC: Organización de la Sociedad Civil
PBI: Producto Bruto Interno
PDH: Procuraduría de los Derechos Humanos
PGN: Procuraduría General de la Nación
PGR: Procuraduría General de la República (El Salvador)
PINA: Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.
PMH: Pastoral de Movilidad Humana (Conferencia Episcopal de Guatemala)
PNC: Policía Nacional Civil (El Salvador)
PNPNA: Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia (El Salvador)
PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POLJOVE: Políticas Públicas para prevenir la Violencia Juvenil
RAC: Red de Atención Compartida (El Salvador)
SBS: Secretaría de Bienestar Social (Presidencia de la República de Guatemala)
SEDIS: Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (Honduras)
SEGEPLAN: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Guatemala)
SEP: Secretaría de Educación Pública (México)
SNPI: Sistema Nacional de Protección Integral de la Infancia
SOSEP: Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (Guatemala)
SPI: Sistema de Protección Integral.
SRE: Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional (México). Secretaría de Relaciones Exteriores (Honduras).
UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC: United Nations Office on Drugs and Crime

RESUMEN

Esta evaluación rápida busca cubrir la escasez de información sobre las políticas y los servicios de las entidades gubernamentales y no gubernamentales encargadas de la protección de los derechos de niños,¹ niñas y adolescentes migrantes retornados a sus sociedades de origen en los países del Triángulo del Norte y México, con un foco en las acciones tendientes a restituir el derecho a la convivencia familiar y la integración comunitaria. En particular, se busca identificar las deficiencias operativas e institucionales y los factores económicos, sociales y culturales que generan una brecha entre los avances legislativos nacionales e internacionales y la puesta en práctica de medidas, con el objetivo final de servir como base para un modelo de políticas y servicios que aseguren la adecuada protección de los derechos de los niños y niñas migrantes y una reintegración a largo plazo. Entre estos obstáculos y desafíos, descritos en la segunda sección de esta evaluación, podemos mencionar la falta de coordinación entre entidades y, por lo tanto, la existencia de ambigüedades en la puesta en práctica de programas y servicios; la limitación de financiamiento y de cobertura de los programas; la falta de conocimiento; y la falta de voluntad o interés político y, por lo tanto, de políticas públicas adecuadas. Se espera que, sobre la base del conocimiento en profundidad de las fallas de las políticas y los servicios de protección de los derechos de la niñez, se emprendan modificaciones que permitan abordar las problemáticas de los contextos de los que migran los niños y niñas, y a los cuales retornan luego de ser deportados.

¹ A efectos del presente documento, de acuerdo con lo establecido por la Convención sobre los Derechos del Niño, en su Artículo 1, se entiende por “niño” todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.

INTRODUCCIÓN



Entre 2013 y 2014, aumentó de manera considerable el número de niños, niñas y adolescentes no acompañados que migran desde los países de América Central hacia México y los Estados Unidos (EU). Se estima que, entre octubre de 2013 y mayo de 2014, cerca de 50.000 niños y niñas migrantes fueron detenidos en la frontera con EU: un aumento del 92% respecto del año anterior. Este gran incremento en el flujo migratorio hacia EU, denominado “the surge” (la ola), es visto como una amenaza que puede hacer colapsar los organismos de tránsito y países de destino, así como los organismos responsables por la repatriación y la protección de niños y niñas en los países de origen (ChildFund, 2014). Este aumento en el número de niños y familias migrantes que cruzan la frontera y son atendidos por las autoridades estadounidenses durante el verano de 2014 se caracterizó rápidamente como una “crisis humanitaria” que requería acciones de todos los gobiernos involucrados, ONG y agencias de organismos internacionales.

En las comunicaciones de las autoridades y los representantes de estas entidades, y en la presentación de los medios masivos de comunicación, este fenómeno migratorio fue sobredimensionado, y el énfasis estuvo puesto principalmente en su carácter de “crisis humanitaria” y en sus conexiones con el contexto de violencia en los países de origen. Por un lado, esto permitió sensibilizar a la opinión pública sobre la problemática de los niños y niñas que migran solos y sobre los peligros a los que están expuestos durante su travesía, así como impulsar mejoras en los servicios de detención, custodia y deportación de los niños y sus familias. Por otro lado, llevó a que la mayor parte de las acciones de las entidades estatales y no gubernamentales se desarrollaran desde una concepción de intervención humanitaria, es decir, con el objetivo de proveer servicios básicos lo más rápidamente posible para cubrir las necesidades inmediatas de los niños y niñas migrantes que cruzaban la frontera, como sucede en contextos de desastres, conflictos y desplazamientos en el mundo. En menor medida, esta “crisis humanitaria” motivó la planificación de acciones a largo plazo por parte de los gobiernos que buscan evitar la emigración de ciudadanos de sus países, cuya efectividad resta ser comprobada. En particular, a fines de 2014 los Estados del Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala, Honduras), junto con EU y el BID, acordaron el “Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte”, con el fin de responder a la falta de políticas para mejorar el nivel de vida de sus poblaciones y, en consecuencia, prevenir la migración.²

Cuando hablamos de niños y niñas migrantes no acompañados o separados, nos referimos a los menores de edad que migran entre las fronteras de los países del Triángulo del Norte, México y los EU, separados de ambos padres o de sus tutores legales, y no están al cuidado de un adulto. Estos niños, que en su mayoría tienen de 10 a 18 años, migran debido a contextos de pobreza, violencia social e institucional, y falta de oportunidades y servicios que caracterizan a sus comunidades de origen, así como debido al deseo de reagruparse con sus familiares migrados (Ceriani Cernadas, 2012; ACNUR, 2014a). Asimismo, el proceso de migrar para trabajar en zonas prósperas de México o en EU es, desde hace muchas décadas, una práctica cultural fuertemente enraizada, valorada de manera positiva y considerada un *rito de pasaje* para adolescentes y jóvenes.

Durante su travesía migratoria, muchos niños y niñas se exponen a riesgos de abandono, abuso, explotación laboral y sexual, trata, así como a violaciones de sus derechos básicos a la salud, nutrición, educación e identidad (UNICEF et al., 2014). En particular, la situación de seguridad en deterioro en los países del Triángulo del Norte y México plantea alarmas sobre las condiciones en las que viajan estos niños y niñas no acompañados. Además, luego de ser detenidos por funcionarios de México y EU, todas las semanas cientos de niños son devueltos a sus países de origen, y a menudo regresan a las mismas condiciones sociales de las que inicialmente migraron, sin que se tengan en cuenta los riesgos a los que quedan expuestos. En estos casos, nos referimos a niños y niñas retornados, es decir, migrantes o nacidos en el país de destino de padres migrantes, que regresan, solos o acompañados, a su país de origen, de forma voluntaria o, la mayoría de las veces, como consecuencia de un procedimiento de deportación o repatriación (RELAf, 2014).³ En muchos casos, estos son

² Fuentes: Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos.

Disponible en: http://www.wola.org/es/comentario/12_principios_para_evaluar_el_plan_de_la_alianza_para_la_prosperidad_del_triangulo_norte; Gobierno de Guatemala. Disponible en: <http://www.guatemala.gob.gt/index.php/2011-08-04-18-06-26/item/10290-presidente-p%C3%A9rez-molina-participa-e-n-reuni%C3%B3n-con-vicepresidente-eeuu-que-ratifica-apoyo-a-ca>

³ En esta investigación, nos centramos en las políticas, los programas y los servicios disponibles para asegurar una reintegración exitosa a largo plazo de los niños y las niñas migrantes retornados en el país de origen, en detrimento del proceso mismo de migración y de asentamiento en el país receptor; y la calidad de vida en este. Por lo tanto, tuvimos en cuenta tanto el caso de los niños y las niñas que son deportados luego de pasar un período corto en el país receptor como el de los que son deportados luego de haber vivido en el país receptor por períodos más largos.

reintegrados a sus familias y comunidades de origen como resultado de los procesos de deportación y retorno. En el caso de aquellos niños que logran ingresar en EU, el informe de ACNUR (2014a) identifica que más de uno de cada dos tiene razones legítimas para la solicitud de asilo,⁴ de lo que se presume podrían quedar expuestos a peligros si son devueltos a sus comunidades. Pese a ello, durante los últimos años, los fondos destinados a impedir la entrada de migrantes por la frontera con México se han incrementado drásticamente.

Se ha reconocido que la región está en una transformación de sus legislaciones y políticas migratorias hacia un abordaje más integral y centrado en los derechos humanos, lo cual se evidencia en las declaraciones de diversos ámbitos regionales, como la Conferencia Regional de Migración (CRM), la UNASUR, el Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (ACNUR, 2014a; Ceriani Cernadas *et al.*, 2014), y las múltiples reuniones realizadas en 2014 por las altas autoridades del Poder Ejecutivo y de las Cancillerías de los países del Triángulo Norte, México y EU. Asimismo, las voluntades de cambiar las políticas migratorias se expresan en programas de gobiernos, ONG y organismos internacionales, como se hizo evidente en el trabajo de campo realizado para esta evaluación. Aunque en algunos casos estas iniciativas derivaron en la visibilización del fenómeno de la niñez migrante y la generación de medidas o programas concretos para su atención (Ceriani Cernadas *et al.*, 2014), se identifica que la perspectiva de los derechos del niño –en particular, del interés superior y la no criminalización de los niños migrantes irregulares– está ausente en las políticas, las leyes y las prácticas que rigen la deportación, la recepción y la reintegración de los niños y niñas en sus comunidades de origen.⁵

En tal contexto, esta evaluación busca cubrir la escasez de información sobre las políticas y los servicios de las entidades gubernamentales y no gubernamentales encargadas de la protección de los derechos de los niños migrantes retornados a sus sociedades de origen en los países del Triángulo del Norte y México. Dichas entidades son responsables de la reintegración segura de los niños a sus familias: de las medidas a aplicar si su seguridad no puede ser garantizada, de los procedimientos con aquellos que puedan reintegrarse en sus comunidades de manera segura y del establecimiento de una protección a largo plazo. En particular, se busca analizar los aspectos operativos e institucionales, y los factores económicos, sociales y culturales que generan una brecha entre los avances legislativos nacionales e internacionales y la puesta en

práctica de medidas que aseguren el bienestar de los niños y niñas por parte de entidades, servicios y políticas encargadas de ello. Se espera que, sobre la base de un mejor conocimiento de las fallas de las políticas y los servicios de protección de los derechos de la niñez, se emprendan modificaciones que permitan abordar las problemáticas de los contextos de los que migran los niños y niñas y a los cuales retornan al ser deportados.

La preocupación por conocer el funcionamiento de estas políticas y programas, así como por identificar las fallas y los obstáculos que impiden el efectivo cumplimiento de los derechos que deben proteger, surge de la constatación de las condiciones en las que migran los niños no acompañados, y de una falta de políticas y programas que permitan transformar las realidades de sus comunidades y países de origen. Por un lado, resulta alarmante constatar la vulneración de derechos de los que migran. Resaltan las situaciones de abuso, negligencia y violencia en sus hogares, y la falta de programas y políticas para prevenirlas y/o tratarlas una vez que tuvieron lugar; la violencia de grupos delictivos armados (cárteles de narcotráfico, pandillas) y la violencia institucional desplegada por las fuerzas de seguridad; la pobreza material, y la escasez de oportunidades laborales y de estudio. Estas situaciones están en un contexto estructural de falta de infraestructura

⁴ Cuando hablamos de niños y niñas factibles de ser asilados o refugiados internacionalmente, nos referimos a aquellos que pueden recibir asilo o estatuto de refugiados, basándonos en la definición de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967. Estos documentos internacionales definen como refugiado a toda persona que se ve obligada a salir de su país de nacionalidad o de residencia habitual a causa de fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, y no pueda acogerse a la protección de tal país; o que haya huido porque su vida o su libertad han sido amenazadas por conflictos internos, por violencia generalizada o por circunstancias que perturben el orden público. Se debe tener en cuenta que la observación general 6 del Comité de Derechos del Niño establece que, aun cuando no sea elegible para asilo, si corre riesgo no puede ser devuelto al país de origen. Es una ampliación del principio esencial del derecho internacional de *non refoulment* (no devolución) para el caso de niños y niñas.

⁵ En las reuniones del SICA, Sistema de la Integración Centroamericana, también se considera el tema de la migración, aunque desde una perspectiva de la seguridad y no de la garantía de los derechos humanos.

regional, de inversión y desarrollo, derivadas del golpe sufrido por las economías regionales desde el inicio del Tratado de Libre Comercio en 1994 y el Tratado de Libre Comercio entre EU, Centroamérica y República Dominicana en 2005 (González Sánchez, 2014).

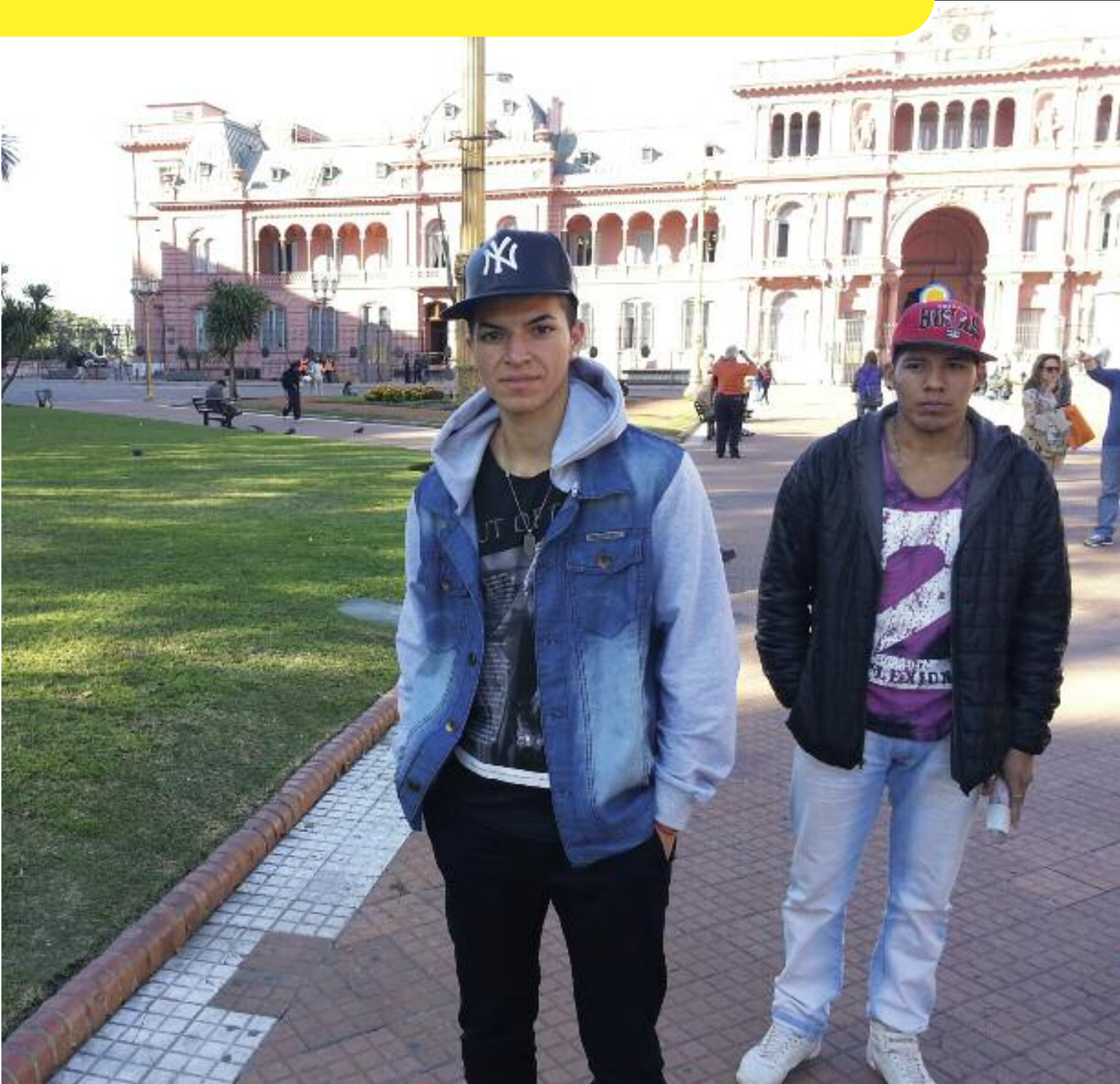
Por otro lado, resulta alarmante constatar que el enfoque actual de las políticas y las medidas migratorias se basa en el paradigma de la seguridad y el control migratorio, dejando en un segundo plano la obligación de los Estados de proteger y respetar los derechos de los niños y niñas (ACNUR, 2014b; Ceriani Cernadas *et al.*, 2014; RELAF, 2014). Esto deriva en que el tratamiento que se les da a los niños y niñas migrantes responda casi únicamente por su condición de migrante y su estatus migratorio, y por ende, por las políticas que adoptan los países en el ámbito de la migración. En este sentido, falta protección de los derechos de la infancia en las leyes y las políticas migratorias, así como una consideración de la temática de la niñez migrante en las leyes y las políticas sobre infancia (RELAF, 2014: 9-20). Asimismo, durante los procesos de deportación, recepción y reintegración, ocurren sistemáticamente irregularidades: falta de procedimientos oficiales de recepción en algunos puestos fronterizos; falta de información adecuada para los niños y niñas sobre qué esperar en el proceso de deportación, que los exponen a riesgos tales como el abuso, la explotación y la trata (Catholic Relief Center, 2010). Por último, preocupa el excesivo recurso a medidas privativas de la libertad de los niños y niñas retornados, con el fin de garantizar su cuidado, tales como el ingreso en instituciones de cuidado donde pasan largos períodos y pueden hasta llegar a perder el contacto con sus familias y comunidades de manera permanente (Comisión Pastoral de Movilidad Humana, 2013; RELAF, 2010).

La garantía de los derechos humanos de los niños y niñas durante los procesos de aprehensión, detención, custodia y deportación o “devolución” es responsabilidad tanto de las entidades que operan en el país receptor como de aquellas del país de tránsito y el de origen. Esto se debe a que, al tratarse de niños migrantes, es decir, en situación de tránsito entre fronteras, al menos dos países (el de origen y el de destino) son responsables por su bienestar, al encontrarse bajo sus jurisdicciones. Nos centramos en el análisis del funcionamiento de las políticas y los servicios de protección de derechos del país de origen de los niños y niñas migrantes, y los servicios de asistencia que prestan los gobiernos a sus nacionales en el exterior, para su protección.

El fin principal de esta evaluación es servir como base para un modelo de políticas y servicios que asegure la adecuada protección de los derechos de los niños y niñas migrantes no acompañados durante su retorno y reintegración. Este diagnóstico cubrirá la falta de información sobre las características de los programas y las políticas públicas de infancia en estos procesos de reintegración. Por un lado, se evaluará si los servicios, los seguimientos y las evaluaciones responden al *interés superior del niño* y a la priorización efectiva de la protección de la infancia, por sobre el paradigma de seguridad y control migratorio, tanto durante los procedimientos de reintegración como a largo plazo. Por otro, se realizará una indagación en los aspectos críticos de la estructura y el funcionamiento de las entidades encargadas de desarrollar políticas, servicios y programas para la protección de los derechos de la infancia, a partir del principio de que estos deberían constituir un “Sistema de Protección Integral”. Entre estos aspectos estructurales, se encuentran: los distintos niveles de la política pública responsables por la niñez migrante (desde las esferas más altas de poder hasta los operadores que trabajan en contacto directo con los niños); el recorrido institucional por el que transcurren los niños y niñas desde que son ingresados en el país de origen hasta la respuesta definitiva para su cuidado; las características de la interrelación y la articulación de las instituciones, la existencia o no de instancias de coordinación permanente y el funcionamiento de una autoridad pública rectora; la participación y el rol de las organizaciones de la sociedad civil en la formulación de políticas y la provisión de servicios; la existencia y la puesta en práctica de protocolos de actuación adecuados para cada situación particular; y la existencia de mecanismos de evaluación independientes y de exigibilidad.

Con estos conocimientos y la identificación de los obstáculos y los desafíos a los que se enfrenta el desarrollo de políticas, servicios y programas que busquen constituir un sistema para la protección de los derechos de los niños y niñas migrantes, se estará en mejores condiciones para prevenir su retorno a situaciones de las que han emigrado. El fin último es contribuir a la prevención de la necesidad de que los niños y niñas salgan de sus países de origen, o que vuelvan a salir aquellos que ya han migrado y han sido devueltos por estar en situación irregular.

METODOLOGÍA



Se hizo una revisión bibliográfica de documentos institucionales gubernamentales (legislaciones nacionales e internacionales, protocolos, informes, etc.), investigaciones académicas, de ONG y gubernamentales, y artículos periodísticos; y un análisis del trabajo de campo en los países en cuestión. Este abordaje cualitativo (con énfasis en el trabajo en el terreno con los diferentes actores que participan en el proceso de retorno de los niños y niñas a sus países de origen) permitió indagar dos aspectos diferentes de las políticas, los servicios y los programas de protección de los derechos de la niñez: su lado formal, compuesto por las normativas y las indicaciones que establecen los gobiernos sobre la base o no de lo establecido por los estándares de legislaciones y organismos internacionales; y lo que efectivamente realizan en la práctica las instituciones y sus representantes.

Así privilegamos el conocimiento, a través del trabajo de campo, de las realidades vividas por los migrantes y por los responsables de proveerles servicios en los países analizados, más allá de que hayamos considerado los documentos institucionales formales y las normativas y las legislaciones nacionales e internacionales (mayor detalle, en RELAF, 2014). Asimismo, tanto durante el diseño de las pautas del trabajo de campo como en la valoración de la información obtenida, se consideraron las dimensiones sociales que tienen una incidencia crucial en las características del trayecto migratorio de niños y niñas, y de su reintegración a su familia y comunidad de origen: clase social, género, etnia y discapacidad de ellos y sus familias.

Se realizó un trabajo de campo en los cuatro países (El Salvador, Guatemala, Honduras y México) por un período de diez días, promedio, durante el cual se visitó y entrevistó a representantes de cada uno de los grupos de actores que participan en el proceso de retorno, reintegración, atención y protección de los niños no acompañados a sus países de origen, así como a los niños y sus familias.⁶ Con la realización de entrevistas y observaciones, se intentó registrar diferentes aspectos de las situaciones y las relaciones que tienen lugar en el recibimiento y la reintegración de niños y niñas, así como acceder al sentido que les otorgan tanto los actores de las entidades públicas y privadas como los niños y sus familias.

Entre los actores entrevistados se encuentran:

○ **Actores clave de entidades gubernamentales** (de organismos de niñez, educación, migración, derechos humanos y relaciones exteriores) **y no gubernamentales, y de organismos internacionales.** Las entrevistas tenían como objetivo acceder a sus conocimientos sobre políticas y procedimientos clave para la reintegración de los niños y niñas, incluyendo los mecanismos transnacionales para mejorar el contacto, el intercambio y la transferencia de las responsabilidades del cuidado; también, sobre las características de las evaluaciones y el seguimiento, y las medidas posibles para aplicar (entre otras, quién y cuándo toma las decisiones). Además, se buscó conocer sus diferentes valoraciones acerca de las fortalezas y las debilidades de estos procedimientos.

○ **Niños y niñas que se encuentran en los refugios temporales.** Se realizaron entrevistas individuales y de “grupo focal”, con el fin de indagar cómo fue su proceso de reintegración; entre otras cosas: servicios que les han prestados a lo largo de este proceso (tales como atención psicosocial y médica, vestimenta, asesoramiento legal, posibilidades de comunicación con su familia de origen, etc.); adecuación o no de políticas y procedimientos existentes a sus necesidades; y manera en la que sus opiniones fueron tenidas en cuenta. Asimismo, nos interesó conocer sus representaciones de la actuación de los diferentes actores que participan en los procedimientos de deportación al otro lado de la frontera. En definitiva, se busca conocer si estos están en consonancia con el principio de la Determinación del Interés Superior del Niño.

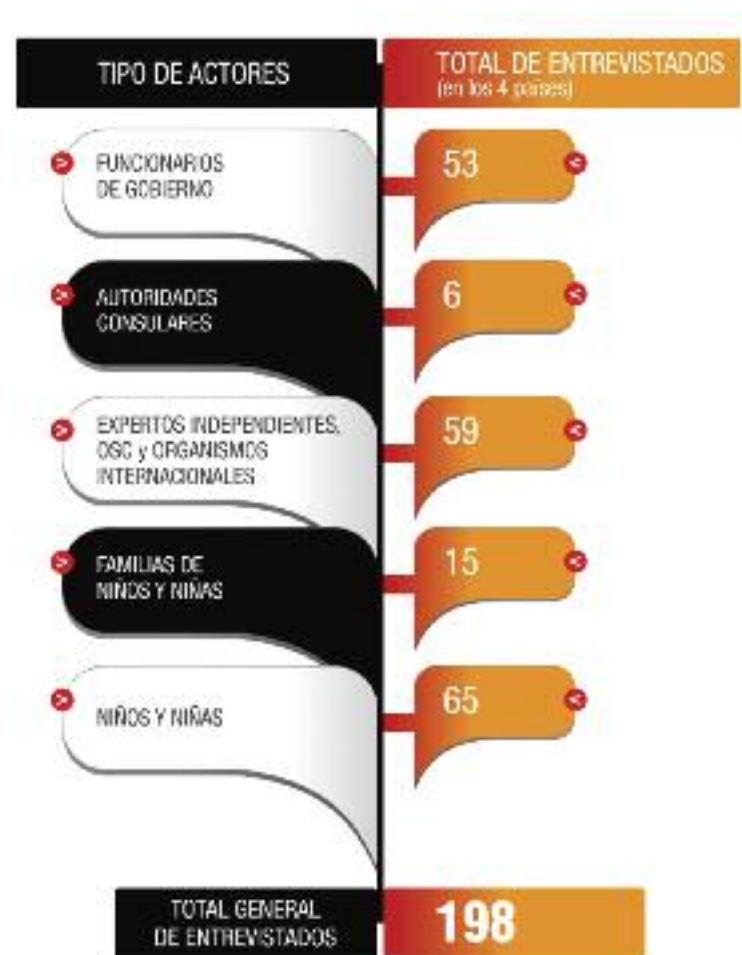
⁶ El trabajo de campo se llevó a cabo en noviembre y diciembre de 2014. La investigación se desarrolló, en total (entre la revisión de documentación, la preparación de los instrumentos, y el trabajo de campo, más el análisis de los resultados), de septiembre a diciembre de 2014.

○ **Niños y niñas reintegrados y sus familias.** En el caso de niños y niñas reintegrados en sus familias, se buscó conocer cómo se lleva a cabo en la comunidad de origen, en términos de la elaboración de un proyecto de vida que incluya la provisión de servicios y programas. Es decir, qué recursos que contribuyan a evitar una futura migración se les ofrecieron a ellos y sus familias (servicios básicos, oportunidades de capacitación, estudio y/o trabajo, protección, etc.). En ambos casos, se debatió sobre sus percepciones acerca del tratamiento que recibieron por parte de las entidades gubernamentales y no gubernamentales, y sus experiencias en el proceso de retorno y reintegración; en particular: cómo se llevaron a cabo la localización, la evaluación y el seguimiento, y cuáles fueron los mecanismos en el ámbito nacional y transnacional para garantizar una migración segura o un retorno seguro.⁷

En resumen, para realizar esta investigación se reunió información actualizada de fuentes secundarias y se identificaron, a través del trabajo de campo, las condiciones de retorno y reunificación familiar y comunitaria de niños y niñas migrantes, con el fin de identificar las fortalezas y las debilidades, las brechas existentes y las necesidades de adecuación de políticas, servicios y programas de protección de los derechos de la niñez.

⁷ Como indica la práctica ética al respecto, los niños y las niñas, y las familias, fueron informados sobre el propósito de las entrevistas y prestaron su consentimiento para participar.

Cuadro del número de entrevistados por categoría



PARTE I





dinámica del proceso migratorio y de retorno de niños y niñas en la región

FLUJOS MIGRATORIOS EN LOS PAÍSES DEL TRIÁNGULO NORTE, MÉXICO Y EU

Los flujos migratorios, tanto de adultos como de niños, entre los países considerados en este estudio se realizan mayormente según una lógica laboral, con las siguientes tendencias: un gran movimiento desde Honduras y Nicaragua hacia El Salvador; desde Guatemala, existen flujos cíclicos y temporales hacia México, pero principalmente hacia EU; El Salvador es tradicionalmente expulsor de población hacia EU, y en la actualidad se está convirtiendo en un país receptor de migrantes, principalmente de Honduras y Nicaragua; Honduras expulsa población migrante hacia a EU, y ahora también hacia El Salvador y Guatemala, y recibe migrantes de Guatemala y Nicaragua que se dedican a trabajos estacionales, como construcción y zafra (OIM, 2013).

Tanto en el trayecto migratorio como en los procesos de detención, deportación o “devolución” en los países de llegada, y de reintegración a la comunidad de origen, los niños deben enfrentar diversas situaciones en que se violan sus derechos humanos. En primer lugar, tal como lo describe una investigación de Appleseed (Cavendish y Cortázar, 2011), un porcentaje de los niños que migran sin compañía corre el riesgo de convertirse en víctimas de violencia, abusos y captación por parte de redes de trata sexual o laboral. Cuentan con un nivel mínimo de educación y están separados de cualquier medio de protección. Por un lado, gente involucrada en la trata con fines sexuales en los países receptores atrae a mujeres y niños para servidumbre sexual o trabajo forzado, con falsas expectativas de ofertas fijas o futuras de trabajo. Por otro, el creciente control de la migración transfronteriza, por parte de los carteles mexicanos, para quienes el tráfico humano es una fuente de “negocios” importante, pone más en riesgo a estos sujetos.

Otro peligro al que están expuestos es la reintegración a sus comunidades luego de haber provisto información a las fuerzas de seguridad, sobre las actividades de grupos criminales. Esto es particularmente peligroso para los niños, teniendo en cuenta que quedaron “marcados” por haber sido apresados y dado información sobre actividades de grupos criminales en sus países; por ende, ellos y sus familias pueden ser víctimas de amenazas y violencia, según lo que advirtieron informantes clave.

Por otro lado, durante los procesos de aprehensión, detención, custodia y deportación o “devolución” en los países de llegada, suelen ser sometidos a prácticas y procesos burocráticos que resultan en situaciones traumáticas, sumadas a aquellas que viven durante el proceso migratorio. También preocupa la falta de garantías del debido proceso: en muchos casos, no eran informados sobre las razones de su aprehensión ni sobre las características del proceso de detención y deportación; tampoco se les explicaba cuáles eran sus derechos, y en muchos casos no se realizaba la debida investigación para detectar casos potenciales de asilo y trata de personas. En el mismo informe de 2010, se constatan situaciones alarmantes en los procedimientos de recepción.

Hoy existe una gran variedad en relación con el tratamiento que reciben los niños por parte de los servicios de detención, custodia y deportación en los diferentes países y, dentro de cada uno de estos, en las diferentes regiones. Si bien en los últimos años muchas de las entidades responsables llevaron a cabo transformaciones para mejorar sus servicios, todavía existen denuncias de niños que sufren maltratos por parte de entidades que deberían estar a cargo de su protección.

Por último, muchos niños que hacen un trayecto migratorio o arriban al país de destino son objeto de estereotipos y estigmatización, al igual que otros migrantes, incluyendo prácticas violentas contra ellos. La CIDH denuncia que, en ciertas comunidades, los migrantes suelen ser acusados de que su llegada incrementa la criminalidad, la mendicidad, la drogadicción, el alcoholismo y la comisión de delitos, representaciones que se reflejan, implícita o explícitamente, en políticas y prácticas, particularmente en el razonamiento y el lenguaje de las autoridades (CIDH, 2013: 101).

Vale la pena destacar las políticas públicas del Instituto Tamaulipeco del Migrante (<http://tamaulipas.gob.mx/perfiles/migrantes/itm>) del estado de Tamaulipas, México, que tienden a integrar a los migrantes en las sociedades receptoras. Este es uno de los estados de mayor flujo migratorio, con cifras anuales de 500.000 “paisanos” (migrantes mexicanos con condición migratoria para entrar en México y luego regresar a EU), cientos de miles de centroamericanos (que

no son rigurosamente contabilizados) y los propios migrantes mexicanos repatriados (que en 2014 fueron 395.963 adultos y 4.340 niños, que habían sido repatriados automáticamente o luego de haber vivido varios años en EU). El Instituto fue creado a partir de las masacres de San Fernando,⁸ con el objetivo de convertir en una prioridad las políticas públicas y los servicios para mejorar la condición migratoria, tanto dentro como fuera del Estado, desde un paradigma que considera a los migrantes un factor dinámico del desarrollo, constructivo para las sociedades receptoras. Entre sus servicios, existen: programas de inserción a la vida productiva en las comunidades de origen (provisión de oportunidades laborales); asistencia para las familias cuyo adulto que proporcionaba el sostén económico migró; el programa de inclusión de niños migrantes en su comunidad, por el cual se realizan los trámites de regularización de niños y niñas nacidos en EU, hijos de padres mexicanos repatriados (aproximadamente 700.000 niños que no pueden desarrollar su vida en igualdad de condiciones, por no tener documentos mexicanos); y el programa de albergue a los niños deportados, que funciona en el Centro de Atención a Menores Fronterizos (CAMEF), este último gestionado por el DIF (sistema nacional de Desarrollo Integral de la Familia de México).

⁸ Nos referimos a las dos masacres de San Fernando. En agosto de 2010, 72 migrantes de diferentes nacionalidades en situación jurídica irregular fueron asesinados, y luego, en abril de 2011, 193 restos de migrantes de diversas nacionalidades fueron encontrados en fosas clandestinas en la misma localidad. Tal como fue revelado en 2014 por la Procuraduría General de la República de México, estas masacres fueron llevadas a cabo por integrantes del crimen organizado, junto con las fuerzas de seguridad de la localidad.

PROCESO MIGRATORIO Y DE RETORNO DE LOS NIÑOS

Según el país de repatriación, las autoridades coordinadoras de los procedimientos y los servicios en relación con la migración son las siguientes:

❑ **México:** Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migraciones (INM).

❑ **Guatemala:** Ministerio de Gobernación, a través de la Dirección General de Migración (DGM).

❑ **El Salvador:** Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Gobernación, a través de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME).

❑ **Honduras:** Secretaría de Derechos Humanos y Justicia, Gobernación y Descentralización, a través del Instituto Nacional de Migración de Honduras.

CARACTERÍSTICAS DE LOS PAÍSES Y LAS COMUNIDADES DE ORIGEN DE LOS NIÑOS MIGRANTES: CONTEXTOS Y CAUSAS DE LA MIGRACIÓN

Hay que recordar que, si bien los niños migrantes y sus familias pertenecen a todas las clases sociales, y la migración es parte de estrategias económicas y culturales transversales a toda la sociedad, gran parte de ellos (en particular, los que migran en condiciones de mayor precariedad) provienen de contextos en los que los servicios y las oportunidades son escasos, ya sean pequeñas comunidades y regiones rurales o centros urbanos.⁹ Los factores que impulsan la migración de niños son variados: principalmente, la búsqueda de mejores oportunidades de trabajo y estudio (en sus países de origen, muchos son trabajadores domésticos, rurales o vendedores ambulantes precarizados); la reunificación familiar con padres que están trabajando en el extranjero (principalmente en EU); y, en relación con los factores ambientales, el riesgo relacionado con desastres naturales, cambio climático, contaminación, etc.

Según un informe de la OIM (2013), otras razones son problemáticas domésticas como la desintegración familiar a raíz de la migración de uno de los padres; por abandono, y por el deseo de conocer otros países y culturas. Se suma la búsqueda de protección internacional frente a contextos en los que son víctimas de violencias que atraviesan a la sociedad en su conjunto, pero afectan a los sectores más empobrecidos en particular. Entre ellas, se encuentran las de tipo político-institucional, la persecución por parte de organizaciones del crimen organizado (“maras”, pandillas o carteles del narcotráfico), la explotación laboral, las redes transnacionales de trata de personas y las situaciones domésticas de abuso y maltrato (González Sánchez, 2014). Por ejemplo, el Instituto Salvadoreño del Migrante realizó entrevistas a 400 niños, de los cuales el 60% declaró haber migrado a causa de la violencia y el acoso de las pandillas (frente a un 35% que declara haberlo hecho para reunirse con su familia en EU (<http://www.insami.org/2014/07/deficiente-plan-de-gobierno-contra.html>). Recordemos que los países en los que se realizó esta evaluación tienen algunos de los niveles más altos de criminalidad y asesinato del mundo: según el *Estudio Mundial sobre el Homicidio* de la UNODC (2013), Honduras es el país con la mayor tasa de homicidios en América latina (con 90,4 por cada 100.000 habitantes, y un total de 7.172 muertos), seguida en el cuarto puesto por El Salvador (tasa de homicidios: 41,2; total de muertos: 2.594)

y Guatemala (tasa de homicidios: 39,9; total de muertos: 6.025). Según el mismo estudio, Tegucigalpa, San Salvador y ciudad de Guatemala se encuentran entre las diez ciudades del mundo con mayores índices de homicidios.¹⁰

En relación con la reunificación familiar como una de las principales causas de migración, el proceso migratorio de larga duración hacia EU y el gran número de centroamericanos y mexicanos asentados en ese país causa que muchas familias estén separadas desde hace décadas. Así, la migración desde Centroamérica y México hacia EU data de, por lo menos, ciento cincuenta años. En el caso de Centroamérica, si bien se trata de una migración de larga data, crece a una tasa anual del 9% desde principios de 1980, debido a la creciente inestabilidad política y económica, las crisis del orden democrático y las guerras civiles; se calcula que unos 3 millones de centroamericanos (en su mayoría, salvadoreños, guatemaltecos, hondureños y nicaragüenses) migraron principalmente a EU, pero también a México y Canadá (Torres Rivas, 2008). Según estimaciones de 2012, de los 53 millones de habitantes de origen latino en EU (definidos como los mismos migrantes latinos o sus descendientes), 31.798.258 eran mexicanos (65% de esta población latina en 2011); 1.044.209, guatemaltecos; 1.648.968, salvadoreños, y 633.401, hondureños.

⁹ El estudio de ACNUR *Children on the Run* (2014b) reveló que, de entre 404 niños migrantes relevados de los países del Triángulo del Norte y México, casi la mitad pertenecía a zonas urbanas (202 de zonas rurales y 195 de zonas urbanas). Asimismo, durante el trabajo de campo en Guatemala y Honduras, los operadores de los servicios para niños migrantes y los representantes de ONG y agencias internacionales confirmaron la existencia de retornados provenientes de centros urbanos (las ciudades de Guatemala y Tegucigalpa).

¹⁰ Fuentes: The Guardian. “Where are world’s deadliest major cities?”. Disponible en: [<http://www.theguardian.com/news/datablog/interactive/2012/nov/30/deadliest-cities-worldwide-murder-rates-interactive>]; BBC. “Los cinco países con más y menos homicidios en el mundo”. Disponible en: [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/04/140408_onu_informe_homicidios_mundo_jgc].

Los migrantes y sus familiares en sus lugares de origen conforman “redes migratorias” (Massey *et al.*; en Arango, 2003) y “comunidades transnacionales” (Canales y Zolniski, 2000), que posibilitan el intercambio de *capitales* o bienes, tanto materiales o financieros valorados (como las remesas, que en algunos países llegan a representar un alto porcentaje de los ingresos de familias y comunidades, y del PBI de los países)¹¹ como simbólicos (en particular, el saber práctico para afrontar el proceso de migración). Así, por estas “comunidades transnacionales”, se tejen “redes sociales de reciprocidad, confianza y solidaridad”, que permiten afrontar la vulnerabilidad social y política del migrante.

La práctica cultural de migrar está fuertemente arraigada y apoyada en una institucionalidad paralela a la del Estado, conformada por una red de actores (las mismas familias, los parientes que viven en el extranjero, los “enganchadores”, los “guías”, los “coyotes”, etc.) que facilitan el egreso de niños y familias de sus comunidades de origen, el transcurso migratorio hasta México o EU y el paso por la frontera. Como pudimos advertir durante el trabajo de campo, las familias (las que se encuentran en los países de origen y en los de destino) invierten grandes sumas de dinero, que van desde los 2.500 hasta los 2.000 dólares, para intentar “comprar” la seguridad de sus hijos durante el trayecto migratorio, contratando un “guía” o “coyote”. Esto les otorga ciertas “garantías”, tales como conocimiento del camino para llegar y tres intentos de pasar la frontera. Debido a que el acceso a este tipo de institucionalidad depende de los recursos materiales disponibles, la desigualdad estructural entre los grupos sociales de los países de origen se expresa y reproduce en las características de las diferentes etapas y vivencias que experimentan los migrantes en el proceso migratorio, desde la salida y el tránsito por el país de origen y los países fronterizos, pasando por el cruce por la frontera (que, además de considerables costos económicos, representa un peligro físico real), hasta el proceso de inserción en la sociedad de destino (Castillo Ramírez, 2014b).

Por ejemplo, se constató que existen diversas categorías de servicios otorgados por los “coyotes” para guiar a los migrantes en su paso por la frontera, con tarifas que varían grandemente (de 3.000 a 10.000 dólares), y que otorgan una mayor o menor garantía de cruzar la frontera; mientras que otras garantizan la realización del transcurso migratorio con ciertas comodidades.¹² En las últimas décadas, el refuerzo de las medidas de control fronterizo y vigilancia ha hecho que aumenten los riesgos para los migrantes durante el cruce. Esto, por un lado, ha hecho necesario que contra-

ten los servicios de un coyote, y por el otro, que aumenten las tarifas de manera extraordinaria (López Castro, 1988). Las desigualdades sociales y de clase, y las concepciones sociales y culturales en relación con el género, la raza o etnia y la discapacidad, son determinantes de los niveles de violencia y discriminación a que son expuestos durante las fases de la experiencia migratoria.

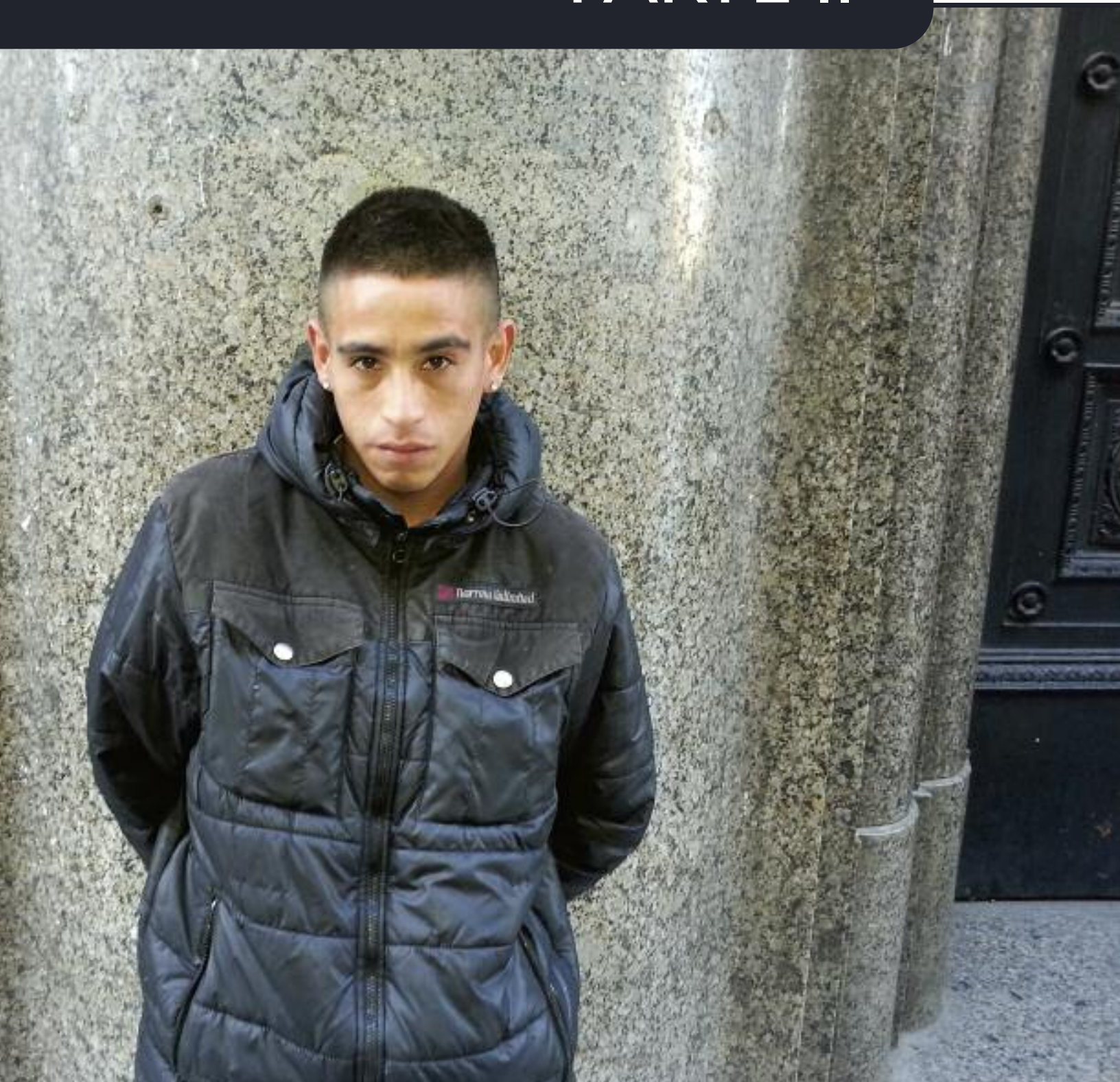
La totalidad de estos factores que provocan la migración de niños y adolescentes tiene lugar en contextos nacionales de desigualdad estructural, inseguridad, injusticia y ruptura de los lazos sociales fuertemente enraizados. Se trata de sociedades fuertemente segmentadas debido a la perpetuación en el poder de elites dominantes que permiten la reproducción de prácticas discriminatorias, sobre la base de la diversidad étnica de la población nacional, y la marginación y la criminalización de los sectores empobrecidos, así como la discriminación por género. Esta “discriminación institucional” se plasma en diferentes niveles de la institucionalidad estatal, que van desde decisiones políticas y medidas de gobierno más abarcadoras e influyentes hasta todo tipo de procedimientos y prácticas rutinarias burocráticas (RELAF, 2013a: 14).


La gravedad que representan para los niños las realidades descriptas se refleja en sus reiterados intentos de volver a migrar luego de ser deportados y reintegrados en sus comunidades de origen, con el anhelo de encontrar mejores condiciones de vida. Un estudio de la OIM (2013) en el que se entrevistó a un importante número de niños centroamericanos repatriados de EU muestra que, a pesar de los avatares del viaje, el 90,7% lo emprendía por segunda vez, y la mitad (58%) afirmó su deseo de volver a intentarlo (contra un 23,3% que no). Luego de su retorno, los niños se encuentran abrumados por sentimientos de incertidumbre, frustración y fracaso, y anidan deseos de volver a migrar, con “lo aprendido” de las experiencias anteriores, por caminos alternativos o engañando a las autoridades migratorias.

¹¹ Según el informe de 2014 del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del grupo BID, México sigue siendo el principal receptor de remesas en América Latina, con 21,6 mil millones de dólares; seguido por Guatemala, con 5,1 mil millones (que representan alrededor del 10% del PBI nacional), y El Salvador, con 4 mil millones (casi el 20% del PBI nacional).

¹² Por ejemplo, en Guatemala se pueden pagar 5.000 dólares o más a la red de tráfico para tener hasta tres posibilidades de traspasar la frontera. En Honduras, hay cierta imprecisión en cuanto a los datos, pero la tarifa rondaría entre 4.000 y 5.000 dólares, mitad a pagar antes de salir y mitad al llegar a EU.

PARTE II

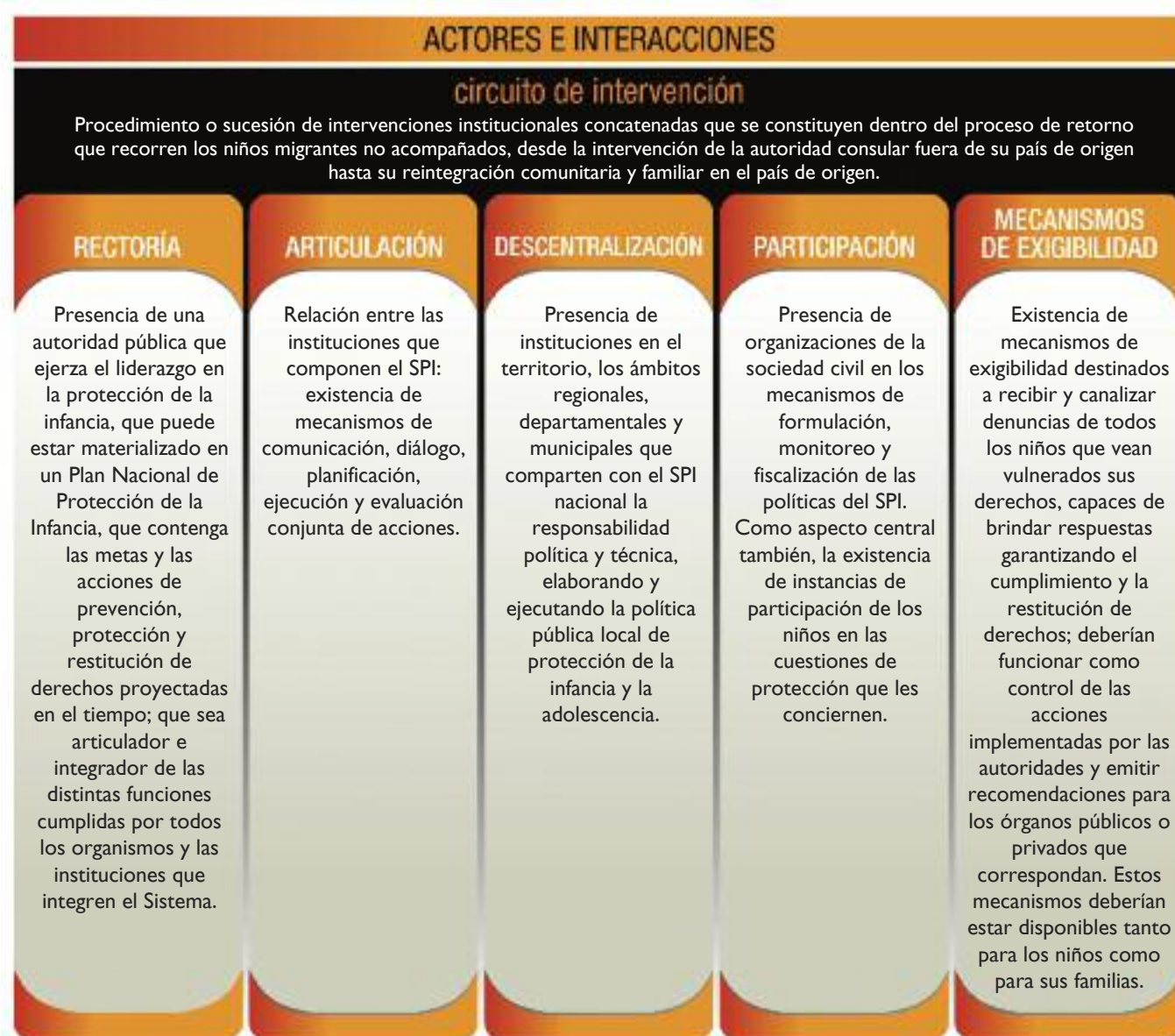




Análisis de los servicios y los programas de protección de los derechos de los niños migrantes retornados

I.VARIABLES QUE DEBEN EXISTIR PARA GARANTIZAR LA PROTECCIÓN DE LOS NIÑOS MIGRANTES RETORNADOS

En esta sección, se presentan y analizan las políticas públicas de protección a la niñez migrante, teniendo en cuenta el marco institucional establecido en los Sistemas de Protección Integral (SPI) de cada uno de los países estudiados. Las variables de análisis serán definidas, descritas sintéticamente y ejemplificadas con recortes del abundante trabajo de campo realizado. Estas variables se agrupan en dos líneas: por un lado, las relacionadas con los actores y sus interacciones, y por el otro, las referidas a las estrategias de abordaje y las herramientas. Para las definiciones, se aplican los principios desarrollados en el **Manual sobre estándares internacionales de derechos humanos aplicables a NNA migrantes**.



ESTRATEGIAS DE ABORDAJE Y HERRAMIENTAS

marcos jurídicos y protocolos

- **Marco jurídico:** conjunto de instrumentos jurídicos básicos aplicables al proceso de retorno y reintegración de los niños migrantes no acompañados en la jurisdicción.
- **Manual, Protocolos y Guías de Procedimientos:** instrumentos que establecen, en forma ordenada y sistemática, las instrucciones sobre los procedimientos. En estos, se definen las actividades que se deben desarrollar, la intervención en las diferentes etapas del proceso, las responsabilidades y las formas de participación; y, finalmente, proporcionan información básica para orientar al personal respecto de la recepción de los niños migrantes retornados, así como de su reinserción familiar y comunitaria.

PRIORIZACIÓN	ENFOQUE COMÚN	ESPECIFICIDAD	RECURSOS Y PROGRAMAS	CAPACITACIÓN DE RECURSOS HUMANOS	PRESUPUESTO	EVALUACIÓN Y MONITOREO
Grado en que la problemática de la niñez es una prioridad de las políticas públicas. Implica que exista la consideración primordial del interés superior del niño en tanto sujeto y en tanto parte de un colectivo portador de derechos especiales. En el caso de los niños migrantes retornados, se trata de establecer qué lugar ocupa la protección de la niñez migrante retornada en las preocupaciones de la política pública.	El enfoque se conforma por el paradigma de interpretación y abordaje aplicado a la protección de la niñez migrante. En el modelo de la protección integral, se espera que las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Protección compartan un enfoque de protección integral de derechos.	Existencia de estrategias que cuenten con mecanismos específicos de restitución y reparación, para los niños que han padecido situaciones que implican daño psíquico, físico, que requieran tratamiento, así como la consideración de las particularidades de los colectivos de niños migrantes: etnia, género, cultura y situación socioeconómica.	Existencia de programas de protección y restitución de derechos de niños migrantes retornados, ofrecidos tanto por entidades gubernamentales como de la sociedad civil, que sean operativos, que estén disponibles y accesibles en todo el territorio y que se adapten a las necesidades que plantea cada caso.	Existencia de mecanismos de capacitación dirigidos a funcionarios y operadores que se desenvuelven en el Sistema Nacional de Protección. Esto incluye tanto una adecuada formación profesional o técnica como la formación en una perspectiva de protección integral de derechos.	Existencia de partidas presupuestarias específicas para el desarrollo del sistema de protección nacional, en particular para abordar la problemática de los niños migrantes retornados con estrategias de reinserción familiar y comunitaria.	Monitoreo: ejercicio planificado y sistemático de diversos aspectos de la formulación y la implementación de un programa que arroja información cuantitativa y cualitativa necesaria para valorar su progreso e identificar posibles desvíos en su instrumentación con respecto a lo originalmente programado e, incluso, para el diseño de una evaluación. Evaluación: revisión detallada y sistemática de un proyecto, plan u organismo en su conjunto, con el objeto de medir el grado de eficacia, eficiencia y congruencia con que está operando, en un momento determinado, para alcanzar los objetivos propuestos.

2. ANÁLISIS DE LAS VARIABLES

EL SALVADOR



Rectoría

- Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia (CONNA).
- Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA).
- Distribución y cumplimiento de roles específicos.

La Ley LEPINA (Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia) creó el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia cuyas funciones principales son la coordinación del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia, y el diseño, la aprobación y la vigilancia de la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. Está integrado por un Consejo Directivo (órgano supremo) y un director ejecutivo. El Consejo se compone de los titulares de los Ministerios de Justicia y Seguridad Pública, Hacienda, Educación, Trabajo y Previsión Social, Salud Pública y Asistencia Social, de la Procuraduría General de la República (PGR), de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) y de cuatro representantes de la sociedad civil. La puesta en vigencia de la LEPINA supuso que el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA) dejara de ser la principal institución con competencia en infancia y conservara la función de ejecutor de programas disponibles. Distintos entrevistados coincidieron en que el CONNA tiene debilidades en el ejercicio de la rectoría del sistema de protección a nivel nacional y que esto no es responsabilidad exclusiva de su Dirección Ejecutiva. Al estar constituido por organismos de Estado y de la sociedad civil, la rectoría del sistema es responsabilidad del Consejo, no de su Dirección. Dado que la LEPINA quitó atribuciones de planificación al ISNA, en la transición este dejó de asumir la responsabilidad de decidir los procedimientos aplicables a los niños retornados, mientras el CONNA no lograba erigirse en organismo rector. La declaración de “emergencia humanitaria” imprimió tal velocidad a los acontecimientos que el CONNA asumió progresivamente ese rol.

Articulación

- Mesa de Coordinación Interinstitucional para la Atención y Protección de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes.

○ CONMIGRANTES.

- Relaciones interinstitucionales: mejoras y pendientes.

La evaluación del sistema de protección muestra una creciente articulación entre las instituciones que participan en el tema de los niños migrantes retornados; por supuesto, con los inconvenientes propios de un sistema aún en fase de desarrollo. Los resultados más concretos se observan en el proceso de interacción institucional para establecer mecanismos de recepción de niños migrantes retornados. Es importante la Mesa de Coordinación Interinstitucional para la Atención y Protección de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes. Su trabajo tiene correlato en la labor cotidiana entre distintas instituciones en el Centro de Repatriaciones Terrestres y Aéreas.

Una iniciativa para destacar es el Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia (CONMIGRANTES), creado en 2011 por la ley especial para la protección y el desarrollo de la persona migrante y su familia; un organismo interinstitucional y de carácter autónomo con participación de la sociedad civil y los migrantes, cuya función principal es elaborar, proponer, canalizar, verificar el cumplimiento de la política integral de protección y las políticas relacionadas con los vínculos entre migración y desarrollo. Asimismo, es un ente de coordinación interinstitucional e intersectorial del Estado y los migrantes salvadoreños. Un punto crítico en la articulación es la relación entre las Juntas de Protección y los Juzgados Especializados de Niñez y Adolescencia (JENA). Las Juntas de Protección, dependientes del CONNA intervienen en los casos de derechos de niños vulnerados, dictando medidas de protección que tienen una vigencia de quince días; luego de estos, no se registran acciones continuadas de protección.

Por último, se han detectado obstáculos para mantener buenas relaciones institucionales. En síntesis, si bien se observan instancias de articulación real con resultados concretos, también se ha registrado una percepción crítica de expertos de organismos internacionales: “existe un Estado bastante desarmado; en primer lugar, no hay una valoración de la complejidad del fenómeno, y el Estado actúa de manera mucho más lenta que los acontecimientos [...]”. La desarticulación es un problema clave. No hay sistema articulado para abordar el retorno”.

Descentralización

- Juntas de Protección.
- Comités locales.
- Falla en el sistema educativo.

El SPI cuenta actualmente con un grado de descentralización parcial, insuficiente para poder dar respuesta a las necesidades de los niños migrantes retornados en cuanto a su reinserción familiar y comunitaria. Una consecuencia directa son las grandes distancias que deben afrontar las familias para tramitar los documentos que autoricen el retorno del niño detenido en el exterior. Un primer paso hacia la descentralización fue la puesta en funciones de las Juntas de Protección. Existe una por departamento, y dos en San Salvador. Este avance ha sido importante y se observa en las cifras. De enero a mediados de junio de 2014, “las Juntas de Protección han dictado un total de 302 medidas de acogimiento de emergencia (familiar e institucional) para niñas, niños y adolescentes migrantes retornados no acompañados”.

Si bien esto ha significado un avance en cuanto a la descentralización, al mismo tiempo representa el límite que alcanza el SNP: el nivel departamental. A nivel municipal y comunitario, no existen instancias oficiales. Ese lugar debería ser ocupado por comités locales de protección, en proceso de formulación. Al momento de hacerse este informe, solo dos comités locales habían entrado en funciones, de 272 municipios. Respecto de las causas que obstaculizan la implementación de comités locales, un entrevistado manifestó que estas dificultades no son diferentes de las de cualquier otro sistema en el país, cuya implementación requiere ir desde el nivel nacional hasta el local. El grado de descentralización del SNP no debe ser evaluado únicamente en función de la existencia de los comités locales, sino también de la presencia en el territorio de las políticas impulsadas por los distintos ministerios. En ese sentido, se observa un problema de territorialización de la oferta educativa, que plantea un serio desafío a la hora de pensar la reinserción familiar y comunitaria de los niños migrantes retornados.

Hay una gran falla en el sistema educativo: la oferta de establecimientos de educación media es muy insuficiente y presenta un débil grado de desarrollo en el nivel de las comunidades. En muchas zonas, la inclusión en la educación media supone desplazarse largas distancias. En síntesis, se puede recurrir a una imagen utilizada por el referente de un organismo internacional: “La territorialización es un triángulo invertido. Hay mucho trabajo realizado a nivel nacional, menos a nivel departamental, y a medida que vamos llegando a lo local, la incidencia es mucho menor”.

Participación

- Presencia de OSC.
- Consejo Directivo del CONNA.
- Participación de niños y niñas.

Hay espacios abiertos a la participación de OSC para planificar líneas de acción y estrategias de abordaje de la niñez migrante. No se verificó claramente la presencia de OSC en mecanismos de monitoreo y fiscalización de políticas públicas. Referentes de OSC y funcionarios coincidieron en el alto nivel de participación de distintas organizaciones en procesos de diseño y formulación de políticas públicas de infancia. El CONNA está constituido por un Consejo Directivo que incluye la presencia de cuatro OSC con voz y voto en la definición de las líneas estratégicas de política de infancia. La gran presencia de organizaciones tendría como correlato un retroceso de las instituciones estatales en sectores clave donde es necesario asegurar un enfoque de protección integral.

El incremento de la demanda en la atención de niños migrantes retornados fue el disparador para que se desplegaran distintas estrategias de acción conjunta. Cabe destacar una iniciativa de trabajo conjunto entre el ISNA y 11 OSC, que se ha concretado en una “Estrategia de atención a niños retornados en su entorno”, cuyo objetivo general es “contribuir a la inserción social de niñas, niños, adolescentes retornados y sus familias, mediante la incorporación a programas y servicios existentes en su entorno comunitario para la restitución de sus derechos y prevenir la migración”. Esta estrategia se propone como instancia articuladora de programas y recursos ya existentes, para brindar atención a los niños en su comunidad; ello permitiría realizar un seguimiento más personalizado, tomando como base el programa las siete oficinas territoriales del ISNA.

Dado que esta estrategia aún no se ha puesto en funcionamiento, resulta imposible valorarla. Se han verificado mecanismos de participación de los niños en los procesos de elaboración de las políticas públicas de infancia. Un resultado es el diagnóstico realizado por el CONNA sobre el estado de situación de los derechos de niños en todo el territorio nacional. Este proceso tuvo carácter participativo e incluyó la consideración de opiniones y puntos de vista de 2.368 niños. También se destaca la existencia del Consejo Consultivo de la Niñez y la Adolescencia, integrado por 14 niñas y adolescentes mujeres, y 14 niños y adolescentes varones, que representan a los 14 departamentos de El Salvador y han sido elegidos democráticamente. Este Consejo se busca dar lugar a las opiniones de los niños en los procesos de toma de decisiones que les conciernen.

Exigibilidad

- Defensor público.
- Procuraduría de Derechos Humanos.
- Presentación de denuncias.

No se advierte un sistema claro y accesible para la presentación de denuncias o la exigencia de derechos como parte central de un Sistema Nacional de Protección Integral. Los casos se abordan individualmente, y con frecuencia se desarrollan soluciones y abordajes *ad hoc*, al no contar con recursos propios del Sistema Nacional capaz de brindar respuestas en términos de restitución de derechos. La PGR tiene el mandato constitucional de “velar por la defensa de la familia y de las personas e intereses de los menores y demás incapaces, dar asistencia legal a las personas de escasos recursos económicos y representarlas judicialmente en la defensa de su libertad individual y de sus derechos laborales”, entre otras competencias. La principal línea de trabajo de la PGR es la asistencia jurídica.

Específicamente sobre la niñez migrante, funcionarios señalaron que está en proyecto brindar asistencia con un defensor público, presente en el centro de repatriaciones terrestre y aéreo, recibiendo a los niños que regresan por vía terrestre y aérea; los representará cuando estén siendo entrevistados por las autoridades; en el momento de realizarse este diagnóstico, aún no se había implementado. También, se prevé una Procuraduría para la defensa de los Derechos Humanos, integrada por una Procuraduría adjunta para la defensa de los derechos de la niñez y la juventud. Este organismo incluye una Unidad de Migrantes, dependencia presente en los procesos institucionales en los que se construyó el mecanismo de recepción.

La Procuraduría actúa de oficio, sin necesidad de una demanda previa, investigando y solicitando informes a las instituciones investigadas, y emitiendo resoluciones al respecto. Según nos refirieron funcionarios de la PGR y de la Procuraduría de Derechos Humanos, estos entes tienen potestad para asesorar, iniciar investigaciones y solicitar informes a los distintos organismos, e incluso para iniciar procesos de protección, pero no tienen poder de policía para intervenir en instituciones que dependan de otros organismos estatales.

Circuito institucional

- Protocolo de actuación.
- Consulados.
- Ruta de protección

Se logró formular un protocolo de actuación de las instituciones para la atención de los niños retornados, que se expresa a modo de circuito en el que cada institución interviniente tiene una responsabilidad y un rol definidos. Según consta en la *Cartilla de Ruta de Atención y Protección a Niñez y Adolescencia Migrante*, de CONNA, el circuito se sustenta en la labor de las siguientes instituciones:

Ministerio de Relaciones Exteriores: a través de la red consular, se inicia el proceso de identificación, verificación de documentación y nacionalidad del niño detenido en el exterior. Antes del retorno, se informa a las Juntas de Protección que se encargarán de investigar y determinar si la familia en El Salvador es idónea para recibir al niño. A través de la Dirección de Derechos Humanos y Gestión Humanitaria, se informa al CONNA y a la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) fecha y hora del retorno.

DGME: gestiona administrativamente el Centro de Repatriaciones Terrestres y Aéreas, en representación de la autoridad migratoria salvadoreña, y establece una primera entrevista con los niños para recabar información que será remitida luego a las Juntas de Protección de la Niñez y la Adolescencia.

Juntas de Protección de la Niñez y la Adolescencia, pertenecientes al CONNA: realizan la investigación en terreno con sus equipos multidisciplinarios, para evaluar las condiciones de la futura reinserción. También son responsables de determinar el interés superior del niño a la hora de reintegrarlo, y de dictar, en caso necesario, una medida de protección.

Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (ISNA): tiene presencia a través de sus equipos técnicos (psicólogos), con participación de algunas ONG internacionales, que asisten en el momento de la recepción. En caso de ser necesaria una medida de protección, gestionan y coordinan el ingreso del niño en un centro de acogida.

Ministerio de Salud (MINSAL): pone a disposición médicos, enfermeras e insumos (vacunas, primeros auxilios) para la recepción de los niños y de los adultos retornados.

PGR: si bien no tiene presencia permanente en el Centro de repatriaciones terrestres y aéreas, colabora con el Ministerio de Relaciones Exteriores en la identificación de familias de niños retornados. Da apoyo para casos en los que falte documentación o se trate de niños indocumentados; a través de la Procuraduría Adjunta de Niñez y Adolescencia, asiste legalmente a las familias de los niños.

Policía Nacional Civil: proporciona seguridad en el retorno, durante la estadía en el centro de repatriaciones terrestres y aéreas, y en los traslados a los centros de acogida.

CONMIGRANTES: le corresponde “proponer, canalizar, verificar el cumplimiento de la política integral de protección y aquellas políticas relacionadas con los vínculos entre migración y desarrollo”.

Por otro lado, la ruta de protección se organiza en tres momentos:

Previo al retorno. A través de la red consular, se identifica a los niños detenidos en el exterior, se realizan gestiones mediante la Dirección de Derechos Humanos y Gestión Humanitaria del Ministerio de Relaciones Exteriores para contactar a la familia, y se trabaja coordinadamente con las demás instituciones intervinientes.

Durante el retorno. Acciones que se desarrollan cuando llegan al centro de repatriaciones terrestres y aéreas: entrevista de control migratorio por la DGME; consulta médica; si resulta necesario, se deriva a consulta psicológica; personal de las Juntas de Protección entregan el niño a un familiar y les realiza una entrevista; si hay la necesidad de asistencia legal, se deriva a la PGR; si se ha dictado una medida de protección, se deriva al niño con asistencia de personal del ISNA y de la Policía Nacional.

Posterior al retorno. Se desarrolla el procedimiento administrativo de protección y restitución de derechos: se ordenan evaluación psicológica e investigación sociofamiliar; en caso de haberse dictado una medida de protección, se determina la condición de los niños; se toma su opinión, que será considerada en cualquier decisión de las Juntas de Protección; se realiza una audiencia única con el niño y su familia; si no se resuelve el caso en la instancia de las Juntas de Protección, se remite al Juzgado Especializado de Niñez y Adolescencia (JENA); se da seguimiento a las medidas de protección dictadas.

Lo expuesto constituye la definición formal de la ruta de atención y protección. Pero, a partir de la observación y de las entrevistas realizadas, surgen consideraciones críticas con respecto al funcionamiento real de este mecanismo. Varias fuentes consultadas coincidieron en señalar que este procedimiento se cumple en lo referente a las dos primeras instancias. El mayor déficit que destacaron es en el seguimiento por parte de las Juntas de Protección. En muchas oportunidades, no hay tal seguimiento del proceso de reinserción familiar y comunitaria. La reinserción educativa es un ejemplo de las falencias en este sentido. Otra crítica a la ruta de atención y protección descrita tiene que ver con la recepción de los niños que retornan por vía aérea.

La experta de un organismo internacional sostuvo que todos los niños retornados deberían estar en un programa de seguimiento, pero el sistema se dedica solo a los niños no acompañados, y se concentra en los casos con alguna particularidad que torna más grave el caso (víctimas de trata, abuso o maltrato, etc.). Según lo referido por varios entrevistados del ámbito gubernamental y de la sociedad civil, la labor consular en el caso de los niños migrantes no acompañados consiste en efectuar las acciones necesarias para el proceso de retorno. Los consulados reciben la información de los niños que han sido detenidos o “asegurados” en el país de destino o tránsito, y su principal función es remitirla al Ministerio de Relaciones Exteriores para que se inicie la búsqueda de la familia en territorio nacional. Muchas de las críticas señaladas por los entrevistados refieren a que los consulados limitan su intervención a esta tarea.

Dada la demanda impuesta por la actual situación, la experta de un organismo internacional señaló que uno de los objetivos sería lograr que los consulados efectuaran un análisis más pormenorizado de la situación de los niños detenidos o asegurados en el exterior. Se ha señalado como una deuda pendiente el mejoramiento de los procesos de solicitud de asilo. En tal sentido, la experta de un organismo internacional destacó que es necesario brindar mayor y mejor información a los niños respecto del derecho a solicitarlo.

Manual, Protocolos y Guías de Procedimientos

- Ruta de Atención y Protección a la Niñez y Adolescencia Migrante.
- Determinación de prioridades: propuesta.
- Número de Identificación del Estudiante (NIE).

Gran parte del trabajo que se suscitó a partir de la declaración de “emergencia” apuntó a establecer un protocolo de actuación de las instituciones para la atención de los niños retornados. Cabe destacar la labor de la Mesa de Coordinación Interinstitucional para la Atención y Protección de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes, conformada por distintos organismos gubernamentales y cuyo resultado fue la realización de una Ruta de Atención y Protección a la Niñez y Adolescencia Migrante, que establece funciones y responsabilidades de cada institución en el proceso y formaliza un circuito de retorno y recepción de niños migrantes.

No existen otros protocolos de seguimiento ni herramientas diseñadas para propiciar la reinserción familiar y comunitaria. Tampoco se observan protocolos de seguimiento y de reinserción escolar. Hay escuelas, pero el sistema educativo no sale a buscar a los niños retornados; espera que ellos se acerquen. Cabe destacar puntos de vista innovadores respecto de las alternativas que podrían utilizarse para efectuar un seguimiento personalizado de los niños retornados.

El referente de un organismo internacional utiliza una analogía con la medicina de urgencia: “Hago referencia al concepto de *triage*.¹³ Llegar a una sala de emergencia es lo mismo que llegar a La Chacra: cuando la persona sale del hospital, se han conformado una serie de indicadores relacionados con el estado de salud y la condición que permiten realizar un seguimiento personalizado con diferentes servicios, sean sociales, de salud, psicosociales, etc. [...] Los Comités locales son una de varias instancias que van a tener incidencia en el retorno de los niños y en su reinserción una vez que se haya hecho el ejercicio de *triage* para determinar el tipo de apoyo que se requiere: psicosocial, de salud, de nutrición, educativo”.

Existen herramientas que podrían ser utilizadas en una estrategia de seguimiento personalizado. Por ejemplo, el Número de Identificación del Estudiante (NIE), que es un sistema de registro con el que cuenta el Ministerio de Educación y que podría ser aprovechado para efectuar un rastreo de la reinserción escolar de los niños retornados.

Enfoque

- Reacomodamiento de instituciones.
- Pendientes en el Centro Infantil de Protección Inmediata.
- Tendencia a culpabilizar a las familias.

La llamada “emergencia humanitaria” de la niñez migrante desencadenó un reacomodamiento de las instituciones para dar respuesta a la creciente demanda generada por el incremento de la cantidad de niños retornados. Según refirieron funcionarios de la DGME, este organismo tuvo que incorporar nuevos criterios sobre el enfoque de derechos de infancia, que no tenía muy presentes, dado que la política de infancia no es su competencia directa. Este enfoque fue construido progresivamente y en articulación con otros organismos del Estado que sí tienen bajo su órbita la política de infancia, como el CONNA y el ISNA.

A partir de la creciente relevancia de este fenómeno, se han puesto a disposición fondos y donaciones que permitieron ambientar algunos espacios con el fin de que fuesen más amigables para los niños. El centro de repatriaciones terrestres y aéreas posee murales de colores y motivos infantiles, y un área rediseñada como espacio lúdico para los más pequeños; también dispone de un gabinete apartado para realizar atención psicológica en los casos de vulneración más grave. Esta tendencia no se observó en otros dispositivos o programas, donde aún se trabaja con un enfoque tutelar. Por ejemplo, el Centro Infantil de Protección Inmediata (CIPI) es una institución dependiente del ISNA, destinada a acogimiento de emergencia de niños, y como tal, forma parte de la Red de Atención Compartida (RAC).

La impresión general que deja la visita al CIPI es que no ha sido adaptado a un enfoque de protección integral de derechos. Llama la atención que, mientras el relato de los funcionarios se ajusta a señalar la necesidad de respetar los estándares de protección de infancia, la institución parece reproducir en sus formas y estructura las peores tradiciones del paradigma tutelar: rejas, imágenes religiosas, espacios cerrados que impiden la libre circulación. Tanto funcionarios como expertos de organismos internacionales reconocen la importancia de la dimensión cultural para pensar los obstáculos de fortalecer un enfoque de protección integral.

Cabe llamar la atención sobre una práctica observada en las entrevistas que funcionarios de migraciones y de las Juntas de Protección mantienen con los niños y sus familias; allí se deja en claro que, si el niño vuelve a migrar, el Estado podría separarlo de su familia, al considerar que esta lo ha puesto en riesgo. Esta tendencia a penalizar la reincidencia es realmente preocupante por varios aspectos. En primer lugar, porque la entrevista que debería servir para detectar situaciones de riesgo de niños se convierte en una instancia en las que los funcionarios “regañan” a las familias. En segundo lugar, porque coloca la responsabilidad del fenómeno migratorio exclusivamente en las familias, cuando es el Estado el que debería garantizar la seguridad, la oferta educativa y

¹³ Triage (del francés *triage*) es un método de la medicina de emergencias y desastres para selección y clasificación de los pacientes según las prioridades de atención, privilegiando la posibilidad de supervivencia de acuerdo con las necesidades terapéuticas y los recursos disponibles.

todas las demás condiciones para que los niños salvadoreños puedan crecer y desarrollarse en su comunidad, lo cual no sucede.

En síntesis, las instituciones salvadoreñas se hallan en un proceso de transición; en este se aprecian elementos de transformación que coexisten con estructuras institucionales y pautas culturales afines a un paradigma tutelar.

Programas de protección y restitución de derechos de niños migrantes

- Red de Atención Compartida.
- Doble registro de OSC.
- Institucionalización innecesaria.

Existe un déficit en cuanto a la cantidad y la calidad de los programas disponibles. Estos no tienen una orientación específica para niños migrantes retornados, y su alcance territorial es limitado. El ISNA es el organismo responsable de ofrecer programas a través de la RAC (Red de Atención Compartida), que reúne al conjunto de entidades privadas o públicas que trabajan en relación con la niñez. Es un elemento central del Sistema Nacional de Protección, que requiere ser fortalecido.

Hasta la entrada en vigencia de la LEPINA, la RAC era monitoreada exclusivamente por el ISNA. Una vez creado el CONNA, asumió como una de sus funciones el registro de acreditación de OSC que brindan servicios y ofrecen programas a la comunidad. Pero el ISNA, que conservó la función de ejecución de esos programas, mantuvo operativo el registro de OSC que se ofrecen a través de la RAC. Existe, entonces, un doble registro de OSC, y esto fue señalado por algunos funcionarios como un problema que resta operatividad al sistema. Hay 179 organizaciones que trabajan en El Salvador acreditadas en el ISNA; y en el CONNA, solo 34. Desde el punto de vista de este, las restantes OSC no formarían parte del RAC. Desde la perspectiva de aquel, esto plantea un problema porque únicamente las OSC de grandes dimensiones han realizado los trámites de acreditación en el CONNA, a diferencia de las restantes, más pequeñas, de menor alcance, pero más cercanas al trabajo en las comunidades.

La ausencia de una definición clara en este tema afecta la disponibilidad de programas en el nivel local. La disponibilidad de programas no es responsabilidad exclusiva del ISNA; también otros organismos del Estado deberían desarrollar

programas específicos de protección y restitución de derechos. En cuanto al rol del MINED, una de las consecuencias del déficit de programas de apoyo a las familias es que la institucionalización resulta una alternativa frecuente en casos en los que podría ser evitada, de contarse con un programa adecuado. En síntesis, hay un consenso en afirmar que no existen programas disponibles para la protección y restitución de derechos de niños migrantes retornados.

Priorización y presupuesto

- Falta de prioridad.
- Valoración positiva de las nuevas herramientas.
- Necesidad de capacitación de profesionales.

Existen posturas críticas en cuanto a la prioridad que tienen actualmente las políticas públicas dirigidas a la atención y la protección de los niños migrantes. Entrevistados de organismos internacionales y de OSC han señalado que no existe prioridad alguna del Estado para tratar y abordar las problemáticas de la niñez migrante con una política integral, sino que se tratan problemáticas puntuales con una visión de corto plazo. En segundo lugar, existe una visión –sostenida principalmente por fuentes gubernamentales– que señala que el Estado sí fijó como prioridad desarrollar políticas dirigidas a la niñez migrante; pero, si bien el fenómeno migratorio es parte de la sociedad salvadoreña desde hace varias generaciones, el Estado ha primado las políticas dirigidas a la protección y la restitución de derechos de niños migrantes retornados recién a partir de la declaración de “emergencia” por parte del gobierno de EU.

Respecto del presupuesto, distintos entrevistados sostuvieron que se ha logrado constituir una institucionalidad acorde con el funcionamiento de un SPI, aunque la mayoría de las veces se observan insuficiencias de carácter presupuestario. Muchas de las modificaciones para adecuar los espacios de recepción de niños se han realizado con donaciones de distintas organizaciones. El ISNA, institución que tiene a su cargo la ejecución de los programas de infancia y la obligación de desarrollar programas para niños en toda situación de vulneración, carece de una partida presupuestaria destinada específicamente a la atención de los niños migrantes retornados.

Entre los entrevistados, un punto común fue la valoración positiva de las herramientas institucionales creadas en los últimos años, y al mismo tiempo una visión crítica respecto de la efectividad de esas herramientas en un contexto de

asignaciones presupuestarias insuficientes. Muchas veces, los problemas presupuestarios se traducen en menor presencia de personal capacitado en puestos clave; también, en los bajos presupuestos asignados para la sobrecarga de trabajo, producida tanto por un incremento en la demanda de atención como por una dotación insuficiente de recursos humanos. Al respecto, funcionarios entrevistados señalaron que este problema se solucionaría a medida que las futuras partidas presupuestarias permitieran la contratación de nuevos profesionales. En suma, como señaló un experto perteneciente a un organismo internacional, los problemas presupuestarios se vinculan con una situación fiscal complicada que, según su perspectiva, no va a resolverse en el corto plazo.

Especificidad

- Falta de programas para problemáticas complejas.
- Mejora para las víctimas de trata.
- Enfoque tutelar: niños sin asistencia específica.

Existe una seria deficiencia en cuanto a la disponibilidad de programas específicos en la problemática de niños migrantes retornados, en especial en lo que hace a su reinserción familiar y comunitaria. Como señaló la experta de un organismo internacional, el gran desafío es desarrollar programas específicos que puedan implementarse a nivel local. Se ha observado el resultado de mejoras en la asistencia específica para niños retornados, víctimas de trata, en el Centro de repatriaciones terrestres y aéreas del ISNA.

Sin embargo, esta tendencia no se registra en otros dispositivos o programas, donde aún se trabaja con un enfoque tutelar, sin metodologías específicas para la restitución de derechos. Instituciones como el CIPI producen un encierro indiferenciado, donde conviven niños que sufren distintas situaciones y padecimientos. La población principal la integran mujeres adolescentes que han sido vulneradas en sus derechos, madres adolescentes con sus bebés, adolescentes embarazadas, niñas y adolescentes con padecimientos mentales y niños migrantes repatriados que, por distintas razones, no fueron reinsertados. En ese marco, resulta muy difícil imaginar procesos de restitución de derechos específicos.

Capacitación de Recursos Humanos

- Equipos interdisciplinarios.
- Exceso de volumen de trabajo.
- Percepción positiva sobre los consulados.

Los organismos que tienen injerencia directa en cuestiones de infancia (el ISNA y el COñiños) cuentan en sus planteles con profesionales de distintas disciplinas. Las Juntas de Protección, por ejemplo, están conformadas por tres miembros: un abogado, un psicólogo y un trabajador social; y los acompañan otros tres profesionales. Estos equipos intervienen en casos que involucran a niños; en relación con los niños migrantes retornados, ubican a las familias y realizan una investigación a nivel comunitario, tarea que desarrolla el trabajador social del equipo. El equipo interdisciplinario analiza el caso y determina si la reintegración familiar o comunitaria se corresponde con el interés superior del niño o si es necesario dictar una medida de protección (acogimiento de emergencia, gestión de reingreso en la escuela o apoyo psicológico).

Ahora bien, es pertinente señalar que el volumen de trabajo que recae sobre las Juntas excede ampliamente la capacidad de sus recursos humanos. Varios de los entrevistados coincidieron en la necesidad de profundizar un trabajo de sensibilización y capacitación, en especial en el sector docente. Respecto de la problemática de los recursos humanos en los consulados, un experto independiente sostuvo que no cuentan con personal especializado para tratar con niños y que, por el incremento de niños retornados, muchas veces ven sobrepasada su capacidad de trabajo. Esto lleva a que la atención que dan a niños en el exterior sea solo administrativa, sin acciones de protección destinadas específicamente a ellos. Pero, en las entrevistas realizadas a niños migrantes retornados, se registran percepciones positivas sobre la presencia de integrantes del consulado en los procesos de retorno.

Evaluación y monitoreo

- Inexistencia de mecanismos periódicos y estandarizados.
- Poca fiabilidad de los datos.
- Formulario para el niño retornado.



GUATEMALA

Rectoría

- Secretaría de Bienestar Social.
- Comisión Nacional y Comisiones Municipales.
- Conjunto de instituciones con dificultades para constituir un SPI.

No se observó la existencia de mecanismos de evaluación y monitoreo que permitan valorar el grado en que se han alcanzado metas de trabajo previamente estipuladas. Sí existe un mecanismo de registros de los niños que retornan al país, que ha ido siendo modificado para generar información más certera; pero presenta algunas falencias: para intentar dar cuenta de las causas que llevaron a los niños a migrar, la DGME incluyó una pregunta al respecto en el cuestionario que aplica rutinariamente a los niños retornados. Dado que la migración es un fenómeno que obedece a múltiples causas, este organismo tomó la decisión de valorar como la más importante la primera que haya mencionado el niño. Esto cuestiona la fiabilidad de los datos contruidos, que a la vez se utilizan para elaborar políticas y dar respuestas a la población de niños migrantes retornados.

Es oportuno señalar que la aplicación de este formulario al niño retornado se constituye en una herramienta valiosa para identificar sus necesidades de apoyo y, sobre todo, para dar seguimiento en terreno de manera que la institucionalidad presente en el nivel local pueda valerse de esa información. Por otro lado, existen la PGR y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, cuya función principal es velar por el cumplimiento de los derechos de todos los niños salvadoreños. En tal sentido, deberían ejercer una supervisión y monitoreo del sistema en su conjunto. En el caso de la PGR, según la información relevada, sus acciones están más ligadas a la asistencia jurídica. Por otro lado, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos investiga y solicita informes a las principales instituciones que operan en la problemática de niñez migrante, aunque no ha surgido como dato la existencia de mecanismos periódicos y estandarizados de monitoreo y evaluación de políticas públicas.

La Ley PINA (Protección Integral de la Niñez y Adolescencia) incorpora disposiciones organizativas en políticas públicas y organismos de protección integral, pero de modo ambiguo, por lo que no hay un organismo que ejerza la rectoría. Establece competencias para la Comisión Nacional y las Comisiones Municipales de la Niñez y la Adolescencia, con el fin de garantizar a los niños el pleno goce de sus derechos y libertades (RELAf, 2014). Esas comisiones están integradas por igual cantidad de representantes del Estado y de ONG, como el ente rector de la formulación de las Políticas Públicas de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. Paralelamente, en la Ley PINA se establece que la Secretaría de Bienestar Social (SBS) –ente de prestación de servicios– es la autoridad competente y responsable de los servicios y las medidas de protección.

Por la falta de una autoridad rectora, no se encontró un Sistema de Protección Integral de Infancia institucionalizado, sino un conjunto de instituciones que trabajan en niñez y adolescencia: Procuraduría General de la Nación (PGN), Consejo Nacional de Adopciones (CNA), Organismos Judiciales (OJ) y la Secretaría de Bienestar Social (SBS). Las entidades públicas que ejecutan programas dirigidos a niñez y adolescencia son 19, pero no se identifican como parte de la Política de Estado de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia. La PGN es la representante legal del niño mientras se encuentre separado de sus representantes legales.

La institucionalidad carece de operatividad por la existencia de múltiples órganos de coordinación y supervisión para formación, formulación y aplicación de las políticas dirigidas a niños migrantes. La Dirección General de Migración, como dependencia del Ministerio de Gobernación, es un organismo de tipo operativo, autoridad máxima en materia migratoria. A su vez, la Ley de Migración crea el Consejo Nacional de Migración. Dado que el Consejo ha estado intervenido durante mucho tiempo, no se generan políticas

ni lineamientos técnicos de política migratoria. Ante esta situación de no coordinación, en 2007 se crea, por decreto 46-2007, el Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (CONAMIGUA), para coordinar, definir, supervisar y fiscalizar las políticas migratorias, proteger a los migrantes guatemaltecos en el exterior y sus familias en el país, y a los migrantes extranjeros en territorio nacional.

Pero la CONAMIGUA no ha logrado convertirse en un ente rector. Lo relevado en las entrevistas con profesionales de entidades de gobierno y la sociedad civil muestra claramente ciertas preocupaciones respecto del SPI. Por ejemplo: “Si bien en Guatemala se habla de un SP, este no está institucionalizado. Se hace necesario que exista una entidad rectora, para la interacción del resto de las instituciones que atienden al niño, niña o adolescente víctima. Lo que hay en Guatemala son prácticas judiciales que criminalizan cualquier situación de desprotección de los niños”. “En conclusión, hay dispersión normativa e institucional. El problema en Guatemala es que se crean leyes, que crean instituciones y dispersan las competencias. No hay claridad, pero sí hay duplicidad de funciones”.

Articulación

- Rol de distintos actores.
- Redefinición ante la crisis humanitaria.
- Mejoras en proceso.

Hay una mejora en la articulación, favorecida por un importante proceso de análisis y diálogo interinstitucional de actores estatales y no estatales, nacionales e internacionales. El sistema consular guatemalteco comenzó a identificarse como parte del Sistema de Protección Integral de la Infancia; y la articulación comenzó a perfilarse cuando logra constituirse, entre las distintas instituciones, un enfoque común sobre la problemática. El conjunto de actores elaboró proyectos de ley, manuales y protocolos que contemplan mandatos y procedimientos claros y específicos para la protección de los niños migrantes guatemaltecos no acompañados en el territorio de otros Estados, y de repatriados.

Se destaca el rol de la comunidad, los actores locales y la familia, para lograr una real protección de los niños migrantes retornados. En el marco de la calificada “crisis humanitaria”, los actores han identificado la necesidad de una mejor articulación entre las instituciones públicas necesarias para la protección de la niñez y la adolescencia ante la migración. Por la ausencia de una política efectiva y de un protocolo

de repatriación de niños migrantes no acompañados, se identificó que las acciones eran dispersas y no intervenían únicamente la Secretaría de Bienestar Social (SBS), la Procuraduría General de la Nación (PGN) y el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINEX), y estaban ausentes otros actores importantes.

Desde junio de 2014, se desarrolla una revisión de los roles institucionales definidos en los marcos legales, y se analiza la relevancia de la articulación, la comunicación, el monitoreo y la gobernanza, para lograr políticas y acciones integrales. La medida más importante fue la creación, en abril de 2014, de la Comisión para la Atención Integral para la Niñez y Adolescencia Migrante no Acompañada, con el fin de generar un ámbito de articulación y acciones conjuntas para coordinar, evaluar, promover y seguir el cumplimiento de estrategias, planes y programas institucionales o interinstitucionales vinculados con la niñez y la adolescencia migrante. Esta comisión es liderada por la SBS, y la integran los Ministerios de Gobernación, Relaciones Exteriores y Educación, así como la SBS de la Presidencia, la PGN y la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP).

El Acuerdo Gubernativo dispone que la Comisión se reunirá de manera ordinaria una vez al mes, y extraordinariamente cuando exista necesidad de tratar asuntos que requieran atención inmediata. Durante la evaluación, llevaba más de dos meses sin reunirse. Para asegurar la articulación en el tema de niñez migrante, el Congreso se enfocó en elaborar una iniciativa de ley para coordinar y articular los entes que tradicionalmente participan en la protección de niñez y adolescencia, y de sectores públicos que normalmente no se consideran parte del Sistema de Protección Integral de la Infancia (como salud, educación, seguridad). Sin embargo, actores institucionales reconocen que hay mucho pendiente.

Descentralización

- Sistemas Municipales de Protección.
- Redes departamentales.
- Necesidad de establecer mecanismos locales de prevención.

En algunos departamentos y municipios se implementan los Sistemas Municipales de Protección (SMP) como un modelo ejemplar para prevención, protección y restitución de derechos. Por otro lado, se destaca el trabajo de las corporaciones municipales y la construcción de las Redes Departamentales.

tamentales de Protección a la niñez y adolescencia en el trabajo a nivel departamental, municipal y local.

La Ley PINA entiende la descentralización como un principio rector de las políticas de protección integral en favor de los niños. Establece la responsabilidad de los municipios en la conformación de sus comisiones, con la participación de las organizaciones sociales. Pero sobresale un vacío en las medidas de protección a nivel de los municipios. A partir de las entrevistas, se deduce que las soluciones que llegan desde el nivel central no se adecuan a las realidades y el contexto sociocultural comunitario y familiar de los niños migrantes retornados.

Esto es señalado por parlamentarios y expertos. Por ejemplo: “Las municipalidades juegan un rol importante. Pero ese trabajo no puede llevarse adelante, en este caso, sin las autoridades locales y las redes de protección a nivel municipal, para visibilizar e incluir en la agenda. Es la suma de actores en la que incluso las familias de los migrantes, los padres, deberían verse reflejados mediante una estructura organizativa”.

Participación

- CNNA y CONAMIGUA.
- OSC: brecha entre la participación prevista y la efectiva.
- Parlamento Guatemalteco para la Niñez y Adolescencia

Ha habido acciones de participación directa de la sociedad civil y de los niños en los procesos de reforma de normas y políticas públicas; también se ha supervisado la aplicación de normativas emergentes de esos procesos, aunque a través de mecanismos diferentes de los instituidos por ley. Existen varias legislaciones que prevén instancias institucionales de carácter deliberativo, y que integran formalmente a las OSC desde la institucionalidad estatal, para asegurar el acceso y la participación de estas y otros especialistas en procesos de diseño y articulación de las políticas.

En este sentido, se destacan el Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (CONAMIGUA) y la Comisión Nacional y Comisiones Municipales de la Niñez y Adolescencia. Una de las funciones del CONAMIGUA es “propiciar la participación y generar los más amplios mecanismos de expresión de los migrantes guatemaltecos, especialmente frente a las autoridades del gobierno guate-

malteco y de los gobiernos de otros países” (art. 7h, decreto 46-2007). A las Comisiones de la Niñez y Adolescencia les corresponde elaborar los planes operativos anuales, siguiendo el enfoque de participación de los Consejos de Desarrollo a través de una planificación que vaya del nivel comunitario al nivel nacional.

Estos planes permitirán a instituciones y organizaciones sociales involucradas definir objetivos, metas, acciones estratégicas, responsables y recursos requeridos para fortalecer su articulación, coordinación e integración en la implementación de acciones y programas. La participación de ONG y la cooperación internacional surgieron en febrero de 2014, a través de la Mesa Permanente de Discusión sobre Migración, Desarrollo y Derechos Humanos de los Migrantes, que impulsa propuestas de nuevas leyes y políticas públicas. Esta Mesa es organizada por la Comisión del Migrante del Congreso de la República de Guatemala. Informantes clave señalan que los espacios de la Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA), como CONAMIGUA, son débiles y no logran cumplir su mandato.

Otra forma de participación de la sociedad civil ha sido la firma de una carta de entendimiento con UNICEF, SBS y MINEX, para elaborar el Protocolo de Recepción y el Manual de Atención Psicosocial. Se espera que estas herramientas contengan los lineamientos para brindar una atención con enfoque psicosocial a los niños migrantes, que sea aplicada tanto en los consulados como en momento de la recepción, detectando la necesidad de adoptar medidas de protección internacional o nacional.

El derecho a la participación de los niños migrantes no está asegurado en los procesos y las decisiones que se adoptan en materia migratoria; pero hay una presencia del Parlamento Niñez y Adolescencia, la primera organización a nivel nacional conformada por niños y adolescentes de las culturas maya, xinca, garífuna y ladina o mestiza. El Parlamento tiene un presidente, dos vicepresidentes y cinco secretarios; realiza sus actividades de cabildeo con organizaciones internacionales y nacionales, órganos de gobierno e interactuando de joven a joven. Tiene cuatro comisiones: Comunicación, Negociación y Cabildeo, Relaciones Públicas, y Movilización y Organización; abordan ejes temáticos como salud integral, educación integral, equidad de género, identidad, explotación sexual comercial y maltrato infantil, abuso sexual, niñez migrante y VIH. Se reúne cada seis meses, con una plenaria total de 156 niños y adolescentes que cada dos años cambia de junta directiva.

Desde el Parlamento Guatemalteco para la Niñez y Adolescencia, se impulsa en asociación con Save the Children y SBS (Secretaría de Bienestar Social) un proyecto de incidencia y capacitación para actores claves y comunidades de donde migra la mayoría de los niños retornados, para plantear una prevención comunitaria y lograr una mayor autoestima en los jóvenes. Actores del Congreso de la República explican: “CONAMIGUA es la institución creada por Ley del Congreso, pero tiene un montón de defectos. Por ello se han desarrollado reformas, pero no han pasado, por la condición actual del Congreso. Estamos conscientes que CONAMIGUA debe ser la institución que vele por los derechos del migrante y la implementación de la política. Entiendo que sí se reúnen, que participan la Pastoral de Movilidad Humana, SBS, MINEX, PGN, la Dirección General de Migración y la Secretaría de las Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP)”.

Exigibilidad

- Rol de la Defensoría y de los juzgados.
- Accesibilidad de los mecanismos: límites.
- Cultura de respeto de los derechos: pendiente.

La Ley PINA canaliza la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia establecidos en la Constitución Política de la República, convenios y otros instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, aceptados y ratificados por el Estado, a través de la Defensoría de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la institución del Procurador de los Derechos Humanos. El artículo 104 atribuye a los juzgados de la niñez y la adolescencia conocer, tramitar y resolver aquellos hechos o casos remitidos, denunciados o conocidos de oficio, que constituyan una amenaza o violación a los derechos de la niñez y adolescencia, a efectos de que, a través de una resolución judicial, se restituya el derecho violado o cese su amenaza o violación.

Sin embargo, se evidenció la inexistencia de mecanismos accesibles para que los niños pudieran realizar presentaciones cuando agentes estatales, padres u otras personas han incurrido en comportamientos lesivos de sus derechos o amenacen con hacerlo. Asimismo, como confirman los propios informantes clave de los entes gubernamentales, las disposiciones legales citadas no se cumplen de manera sistemática. Por ejemplo, se evaluó la realización de verificaciones esporádicas a estaciones migratorias y lugares de alta concentración de niños migrantes a lo largo del año por parte de la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH). Esta institución había realizado su primer y único monitoreo

a los albergues y las recepciones en aeropuertos en julio de 2014; son más frecuentes el acompañamiento y el seguimiento a la repatriación de adultos y víctimas de trata de personas.

En el monitoreo a albergues, se entrevistó a 15 adolescentes para conocer las causas de migración (13 habían migrado para buscar trabajo, y 2, por reunificación familiar) y el acceso a derechos económicos y sociales; también se evaluaron la estructura y la coordinación para la atención y recepción de los migrantes. Por otra parte, el procurador de Derechos Humanos realizó la “ruta del migrante” desde la frontera sur de México hasta la frontera norte con EU, para conocer en persona lo que viven quienes deciden irse. Según lo informado por la PDH, en su recorrido recibió 180 denuncias de indocumentados de Guatemala, Honduras y El Salvador. Informantes clave destacan que, a pesar de haberse constatado situaciones de vulneración de derechos de los migrantes, esto no se ha traducido en fortalecer las capacidades institucionales, especialmente de las Defensorías de Población Desarraigada y Migrante, y la Defensoría de Niñez y Adolescencia. Se evaluó que no hay una cultura de la denuncia y la exigibilidad de los derechos humanos por parte de los niños.

Circuito institucional

- Consulados.
- PGN y SBS: procedimientos de repatriación y vulneraciones de derechos.
- Debilidades en la reintegración familiar.

El proceso de repatriación de niños migrantes no acompañados se inicia con la comunicación del Centro Migratorio del país de destino al Consulado, que debe confirmar nacionalidad e identidad del niño, y recibir y comunicar la notificación de repatriación al MINEX, a Aeronáutica Civil, al personal de turno del Aeropuerto Internacional Aurora, a la Fuerza Aérea, a la Organización Internacional para las Migraciones, a la Dirección General de Migración y a la SBS de la Presidencia. Previo a la llegada de los niños migrantes no acompañados, la PGN debe localizar, notificar y citar a los familiares. En la práctica, ocurre que es personal de la SBS quien se encarga de localizar a los familiares e informarles sobre el proceso (fecha, día, hora, documentación); y así es la institución que recibe la comunicación del MINEX y la traslada a la PGN, por ser dicha institución la que, por mandato legal, representa al niño mientras se encuentra separado de sus representantes legales.

Si en el extranjero se requiere la aplicación de medidas de protección porque el niño ha sido víctima del delito de trata, se lo lleva al servicio social del Estado en el que se encuentra; este, a través del MINEX del Estado guatemalteco, solicita a la PGN la realización de una investigación y estudios sociales y psicológicos. Según lo evaluado por el servicio social, se determina acerca de la repatriación. Si el recurso familiar propuesto no es idóneo, el niño es repatriado en un hogar de protección hasta que se resuelva su situación jurídica. Se reconoce un avance en la protección internacional y la comunicación con el MINEX de Guatemala. Se nos informó que, en la actualidad, el MINEX y su sistema consular se asumen institucionalmente como parte del sistema de protección de infancia, con una mayor y mejor relación con el país de destino y la SBS. También se confirmó que existe un mayor número de oficinas consulares y que se han contratado cuatro psicólogas: dos en EU y dos en México. Guatemala recibe contingentes de EU y México.

Todos los días se realizan recepciones por vía aérea. Por vía terrestre, hay recepción tres veces por semana. Regularmente llegan dos vuelos a través de la Fuerza Aérea, a las 11 y las 12, con niños repatriados de EU. Cuando llegan desde México, lo hacen por el aeropuerto internacional La Aurora en un vuelo comercial de la empresa Aeroméxico, o por vía terrestre en buses directos. En ambos casos, los niños que provienen de México son acompañados por OPI de México y cumplen el mismo procedimiento: se los acompaña y traslada al centro del migrante. Los OPI de México entregan a los niños a Migración, y las autoridades migratorias, a la PGN. Una vez que son recibidos por la PGN, se firma un acta en la que se formaliza la entrega a las autoridades guatemaltecas, y PGN es responsable de los niños. A quienes son repatriados por vía aérea se los traslada a las Casas “Nuestras Raíces”, en la ciudad de Guatemala; en el caso de los que llegan por vía terrestre, el acto se formaliza en la frontera de El Carmen, donde son conducidos al albergue para migrantes que funciona en la ciudad de Quetzaltenango (la PGN rara vez se desplaza a la frontera con México; son los OPI de la SBS quienes lo hacen). Informantes clave señalan que, en numerosas ocasiones, los niños llegan a media noche, en el último vuelo de la empresa Aeroméxico; situación que contraviene lo contenido en el Memorandum de Entendimiento, por cuestiones de seguridad, y tiene como consecuencia que los niños permanezcan períodos prolongados a cargo de personal de la DGM en las instalaciones del aeropuerto.

En el centro, son entrevistados de manera individual por una psicóloga o trabajadora social, y luego se reúnen con la

PGN. Si las profesionales encuentran situaciones especiales de riesgo, lo informan a la PGN, y esta, a su vez, realiza los procedimientos legales y administrativos para iniciar la protección y el seguimiento. Los jueces especializados intervienen si se ha detectado una vulneración grave de derechos, y dictaminan según la complejidad del caso: derivan al niño a su familia de origen, su familia ampliada o un hogar de protección. En el caso de víctimas de delito, en su mayoría son trasladadas a hogares especializados y se les hace el seguimiento a través de los Juzgados de la Niñez y Adolescencia. Tras la entrevista con el delegado de la PGN, se permite el ingreso de los familiares para el reencuentro, que se desarrolla frente al oficial, con quien se formaliza la entrega administrativa del niño. Al finalizar, este recoge sus pertenencias y finaliza el circuito para su salida institucional. El procedimiento de recepción y entrega en las Casas “Nuestras Raíces” dura unas 2 horas. No pueden permanecer en el centro más de 72 horas. Si en dicho plazo no se presenta un familiar, se inicia un proceso de protección.

Se debe aclarar que esta descripción responde a los mecanismos propuestos, no a los efectivamente implementados. En la evaluación, surgieron diversas brechas entre la propuesta y las acciones. Por ejemplo, se evaluó que la coordinación con otros entes a cargo de la protección social, como MINDES, MINEDUC o SALUD, es escasa, por lo que son muy pocos casos los derivados para la obtención de recursos de ayuda específicos. Además, faltan intérpretes cuando los niños son entrevistados por la PGN (en muchos casos, pertenecen a minorías étnicas que no dominan el idioma español). Numerosos entrevistados señalaron que la PGN, al entrevistar, criminaliza a la familia del niño, al indicar que debe impedir que vuelva a viajar, bajo amenaza de remitir a un juez, el que puede enviarlo a un hogar e incluso iniciar una persecución penal contra los familiares.

Manual, Protocolos y Guías de Procedimientos

- Manual de Atención Psicosocial de niños migrantes no acompañados.
- Contribuciones de organismos internacionales y entidades especializadas.
- Avances y perspectivas de aplicación.

Una carta de entendimiento entre la Pastoral de Movilidad Humana, UNICEF, SBS y MINEX plantea la elaboración del Protocolo de Recepción y un Manual de Atención Psicoso-

cial de niños migrantes no acompañados. Con el apoyo de UNICEF, se contrató a una consultora para la construcción del protocolo, que a fines de noviembre de 2014 estaba en proceso de validación. Un objetivo es estandarizar el registro de la información y dar una protección internacional adecuada.

El *Manual de Atención Psicosocial* se está trabajando con MINEX. Un testimonio al respecto: “La detección de los casos de vulneración de derechos ni siquiera se planteaba como un elemento importante. Ello derivó en un primer producto que está trabajando UNICEF en conjunto con las instancias de gobierno, el *Manual de Atención Psicosocial de Atención y Protección*, para que el entrevistador utilice una entrevista semiestructurada. La idea es fortalecer la protección internacional, proveyendo al cónsul un equipo psicosocial. El *Manual* está en proceso de validación”.

Enfoque

- Ayuda humanitaria, cobertura de necesidades básicas inmediatas.
- Consideración plena del Interés Superior del Niño: pendiente.
- Garantías debidas en todos los procedimientos: pendiente.

Se basa en criterios humanitarios, lo cual incluye medidas de protección inmediata que ponen énfasis en las necesidades. Así, el Estado implementa acciones que priorizan los objetivos de control migratorio y de repatriación, sin asegurar el respeto y el ejercicio pleno de sus derechos a largo plazo, con una reintegración familiar y comunitaria sostenida en el tiempo. Las entrevistas con adolescentes del Parlamento Guatemalteco para la Niñez y Adolescencia resaltaron la importancia del derecho a la asistencia jurídica, el acceso a la información por parte del niño sobre todas las decisiones, el derecho al desarrollo desde soluciones locales, así como a la participación durante todo el proceso.

Programas de protección y restitución de derechos de niños migrantes

- Centros de acogida residencial.
- Límites para la asistencia personalizada.
- Carencia de apoyo a los niños y las familias para la reintegración.

Existen dos centros de acogida de niños migrantes no acompañados, ambos dependientes y gestionados por la SBS; se sitúan en Guatemala y Quetzaltenango. El de Quetzaltenango se creó en 2005, para la atención de los repatriados de México. El centro de la ciudad de Guatemala se habilitó en 2013, para recibir a los que son repatriados por vía aérea. Las Casas “Nuestras Raíces” brindan los servicios de traslado al centro, recepción, hospedaje, y servicios básicos como alimentación y kit de higiene (jabón, cepillo de dientes, toalla y toallas sanitarias para las jovencitas). Solo los niños con algún problema de salud son revisados por personal médico al ingresar al centro.

Se observó que el de Quetzaltenango no cuenta con un espacio adecuado ni suficiente para recibir y asistir a los adolescentes, por su considerable número y por la problemática social y emocional que acarrear. Por ejemplo, recibe un promedio de 70 niños por grupo y cuenta tan solo con una psicóloga y una trabajadora social. La asistencia médica es brindada por personal de la Cruz Roja. Las oficinas y las salas de espera y entrevista no disponen de espacios propios. Los dos delegados de PGN atienden en el dormitorio de las niñas y deben utilizar mesas y sillas del comedor; la psicóloga realiza las entrevistas en un pasillo. Además de los centros de acogimiento, existen hogares de protección públicos y privados, bajo la supervisión del Consejo Nacional de Adopciones (CNA), a los que son derivados los niños migrantes cuando la intervención judicial así lo dictamina.

Los programas de transferencia material a la familia, ejecutados en el marco de las políticas sociales, no tienen componentes específicos para el apoyo a familias y niños migrantes. Se encuentra en preparación una mayor oferta específica para niños migrantes retornados, en base a los programas existentes de apoyo a la alimentación, la educación y la salud: “Bolsa segura”, “Bono seguro” y “Escuela para padres”.

Priorización y presupuesto

- Ayuda de la cooperación internacional.
- Escasez del recurso público.
- Retroceso en la inversión en infancia.

Según información proporcionada por la sociedad civil, la PGN y el MINEX, se ha evaluado la adecuación de espacios y servicios destinados a los niños migrantes y retornados a partir de donaciones de distintas ONG y organismos inter-

nacionales, y del presupuesto regular de entidades como la SBS. Pero todas las fuentes destacan la importancia de cubrir los requerimientos de recursos necesarios para poder brindar una mejor atención de la población y ampliar la cobertura.

Sin embargo, el presupuesto aprobado para 2015 mantiene la baja inversión destinada a la niñez y adolescencia: 3,7% del Producto Interno Bruto nacional (PIB), con una inversión de solo 0,83 dólares per cápita diaria. Esto es un retroceso en 0,2% del PIB, a lo que se agrega la disminución en la asignación presupuestaria de entidades ejecutoras clave, como el Ministerio de Desarrollo Social (Mides) y la Secretaría de Bienestar Social (SBS).

Entrevistados e informes institucionales reconocen el bajo presupuesto como una de las principales causas del débil accionar institucional. Resaltan que las carencias de recursos económicos generan saturación y baja cobertura, dada la falta de personal y de recursos. Estos factores contribuyen a la imposibilidad de atender de forma individual y adecuada cada uno de los casos, con retrasos en los procesos y la consecuente revictimización e institucionalización de niños, en detrimento de su interés superior.¹⁴

Especificidad

- Carencia de respuestas especializadas.
- Problemáticas desatendidas.
- Aumento de la vulneración de derechos.

No hay políticas diferenciadas según la especificidad de la niñez migrante, las diferentes vulnerabilidades y necesidades particulares. Se observó la falta de medidas de prevención en salud sexual y reproductiva, lo que conlleva la existencia de embarazos de adolescentes. En uno de los centros, creció la recepción de madres de 12 a 17 años que llegan embarazadas o con bebés. Todos los meses se reciben, en promedio, 1 o 2 casos. Se registran bastantes casos de niñas y adolescentes que migran para reunirse con su pareja y retoman con embarazos de hasta ocho meses de gestación sin que lo sepan sus los padres. La SBS se ofrece de intermedio para poner comunicar el embarazo a la familia.

Otro ejemplo de especificidad desatendida son los niños migrantes en tránsito. No hay albergue para ellos (mayoritariamente hondureños y salvadoreños, y en menor medida nicaragüenses y belicenses). No se tiene un lineamiento claro para el abordaje de la niñez y adolescencia migrante

en tránsito. Se está cabildeando para que las casas que atienden niños migrantes (“Nuestras Raíces”, de la SBS) también reciban niños en tránsito. Pero la respuesta es la judicialización y la derivación a SBS; y esta, a su vez, coordina con la Pastoral de Movilidad Humana para evitar la institucionalización (se debe aclarar que no todos los juzgados realizan este procedimiento).

Un testimonio importante dice: “¿Qué pasa con los niños retornados que ya no pueden volver a migrar? Conocí el caso de dos hermanas que cayeron en manos de una red de trata. Hay niños que, al no poder entrar en ninguna de las tres veces que incluye el pago a los coyotes, se endeudaron y comenzaron a prostituirse. Algunos fueron abusados sexualmente en el proceso migratorio y quedaron con traumas emocionales y físicos. Por eso, nuestra ONG trabaja en la prevención del contagio de enfermedades de transmisión sexual, embarazo adolescente o abusos sexuales. Las realidades que se observan varían: en el caso de niñas retornadas, se casan por matrimonios forzados; en el valle de Palajunoj, jóvenes de 17 años se casan a cambio de sustento económico. [...] Los niños que quedan sin deuda, comienzan con problemas de adicción, delincuencia y alcoholismo, al no tener un proyecto de vida. En caso de retornados no nacionales en tránsito en Guatemala, comienzan a prostituirse al ser vendidos por los coyotes a alguna red de trata. En la frontera, hay proxenetas que cooptan a los niños para su trata en bares en Quetzaltenango y en la costa guatemalteca. Les ofrecen papeles y las vuelven a amarrar con deudas. Hay adolescentes guatemaltecas de las que se desconoce su paradero, por lo que se presume podrían seguir el mismo trayecto. Ante el hecho de hacer algo ilegal, temen recurrir a las autoridades”.

¹⁴ En noviembre de 2013, el Congreso de Guatemala decidió no aprobar el proyecto de presupuesto de ingresos y gastos presentado por el Ejecutivo para 2014. Por ende, permaneció vigente el presupuesto de 2013. Paralelamente al deterioro severo de los ingresos tributarios, la pérdida de control en las aduanas y un potencial agujero fiscal en los gastos totales del presupuesto aprobado, Guatemala se enfrenta a un escenario donde las mínimas consecuencias llevarían a la caída del gasto social público al 7,9% del PIB, así como al retroceso de la inversión directa en niñez y adolescencia al 3,1% del PIB (0,66 dólares per cápita diarios). Esto ubica a Guatemala en los últimos escalafones de inversiones comparables en Centroamérica (*Análisis del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala 2014, enfocado en niñez y adolescencia*, ICEFI y UNICEF; http://www.unicef.org/guatemala/spanish/CONTAMOS_15-path.compressed.pdf).

Según informantes clave, también falta asistencia específica para los niños de pueblos originarios y para los grupos LGTBI (niños y niñas homosexuales, bisexuales, transexuales e intersexuales).

Capacitación de Recursos Humanos

- Carencia de recursos humanos del sector público.
- Rol de los Oficiales de Protección.
- Capacitación del servicio exterior.

La carencia de recursos humanos capacitados se da especialmente en la falta de personal de servicio de salud, dado que no es personal propio ni del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), sino de la Cruz Roja, a la que se solicita asistencia médica ante la necesidad, por vía telefónica. En 2014, aumentó el número de OPI, incluyendo personal femenino (en su mayoría son maestros y residentes del lugar donde se ubica el centro). Se desempeñan por turnos, con jornadas que incluyen horas extras no reconocidas. Controlan que el bus esté limpio, que la comida no esté descompuesta y que los niños lleguen con todas sus pertenencias.

El OPI juega un papel muy importante en la atención y la recepción de los niños. Distintos actores reconocieron la necesidad de mejorar su estatus como trabajadores en la protección de la niñez, además de capacitarlos para su importante función. El personal de los centros de acogimiento de niños no acompañados de SBS tiene experiencia de trabajo con ellos, pero no en materia de migrantes ni de derechos humanos, ni personal jerárquico con la suficiente idoneidad. Los profesionales que se integran a los centros deben estar colegiados, pero no se les exige experiencia. El Centro de Quetzaltenango informó que hay un perfil para cada puesto y que cuenta con un manual de funciones y un reglamento, pero elaborado por el centro y no por disposición de la SBS. En cuanto a los OPI, son maestros de primaria.

Asimismo, se evaluó que el Estado, para implementar programas conjuntos de formación profesional, capacitación técnica y certificación de competencias, dirigidos a migrantes en general y a sus familias, suscribió una carta de entendimiento entre el CONAMIGUA y el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP), donde ambas instituciones se comprometen a coordinar el intercambio de materiales didácticos, resultados de investigaciones y experiencias exitosas. Por otra parte, en las Casas “Nuestras Raíces” se informó que, con la asunción de las nuevas

autoridades de la SBS, se ha ordenado la capacitación de todo el personal.

Por último, se destacan las acciones para la capacitación de los cónsules guatemaltecos acreditados en Canadá, EU, México y Centroamérica, impulsadas por UNICEF, PMH (Pastoral de la Movilidad Humana) y ACNUR.

Evaluación y monitoreo

- Datos parciales y discontinuados.
- Niños repatriados y alojados en los albergues.
- Proyecto piloto para el registro.

Se evaluó que no cuenta con un sistema de monitoreo y evaluación de la situación de origen, tránsito y retorno de los niños migrantes. Solo la Pastoral de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal de Guatemala (PMH-CEG)¹⁵ realiza un monitoreo permanente, pero únicamente en espacios propios de la Iglesia, en las comunidades de origen y en los albergues del Estado.

El primer boletín sobre la situación afrontada por la niñez y adolescencia migrante, tanto en el país de origen como en el de tránsito o el de destino, se publicó en abril de 2013. Proporciona información sobre contexto, situaciones y problemáticas identificadas con el trabajo de campo de la PMH-CEG e información bibliográfica disponible. El gobierno y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FPNU) están construyendo un sistema de registro sobre la base del *Manual de Atención Psicosocial*. Se hará un plan piloto en la aldea Suchiate (San Marcos), con el apoyo del sector privado, a través de Anacafé. A la fecha de evaluación, la información era generada por las Casas “Nuestras Raíces” (SBS) y PGN. De los datos consolidados por la PGN –Guatemala, Quetzaltenango y Coatepeque–, el número de casos de migración hacia México y EU que se atendieron es: en 2011, 1.689; en 2012, 2.272; en 2013, 2.793; y en 2014, 2.715.

¹⁵ Órgano específico que la Asamblea Plenaria de Obispos Católicos de Guatemala designó para promover e implementar acciones pastorales de la Iglesia en el ámbito migratorio, en beneficio de las personas migrantes, en comunión y participación, y sobre la base de sus objetivos y líneas pastorales.



A continuación, se detallan los datos estadísticos más relevantes de las Casas “Nuestras Raíces”, proporcionados por la SBS, correspondientes al período enero-noviembre de 2014:

- **Lugar de procedencia:** 4.062 de México y 109 de EU.
- **Grupo étnico:** en el albergue de la ciudad de Guatemala, fueron albergados niños de los siguientes grupos étnicos: 499 mestizos y 573 indígenas; en el albergue de Quetzaltenango, 656 mestizos y 2.443 indígenas.
- **Sexo:** 784, masculino; 288, femenino (Guatemala); 2.455, masculino; 644, femenino (Quetzaltenango).
- **Total de población atendida:** 4.171.

✶ HONDURAS ✶

Rectoría

- Cambios: del IHNFA a la DINAF.
- Rol de las alcaldías.
- La transición en proceso.

La Dirección Nacional de la Niñez y la Familia (DINAF) es la institución del Estado competente para ejercer la rectoría, formulación, gestión, coordinación y supervisión de las políticas nacionales en materia de niñez, adolescencia y familia; está liderada por un ente que, entre otras atribuciones, ejerce la tutoría legal, a falta de la de los representantes legales de los niños, o en situaciones en las que se amenaza o vulnera el ejercicio de sus derechos.

Hasta junio de 2014, la institución rectora existente era el Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA), que fue suprimido; el inicio de su proceso de cierre y liquidación de patrimonio fue declarado mediante decreto del Poder Ejecutivo PCM 00-2014. Dentro de los seis meses de su entrada en vigencia, se debía establecer un sistema de protección inmediata de los niños bajo custodia y responsabilidad del IHNFA, traspasar y ceder los centros que venían funcionando como dependencias de este, y liquidar a las alcaldías los fondos para el funcionamiento de los Centros de Atención Integral a la Niñez.

Según las entrevistas realizadas, derogar la ley y sustituir el IHNFA por la DINAF significó un alto costo político para el

gobierno, a raíz del conflicto con los más de mil ex empleados del IHNFA, quienes anunciaron que demandarían al Estado contra esa decisión administrativa; y principalmente generó un vacío de seis meses, ya que la DINAF se lanzó oficialmente el 11 de junio de 2014 (no contaba con la estructura administrativa y técnica básica, y el IHNFA seguía ejerciendo funciones). Referentes de la sociedad civil evaluaron que “fue ilógico tener dos instituciones con igual competencia, como IHNFA y DINAF. Mientras, no se atendía a los niños. El IHNFA ejerció funciones hasta agosto/septiembre, y la DINAF ya estaba creada [...] Se debería haber hecho una depuración y definir si crear o no una nueva institución, no establecer una institución paralela sin resolver adecuadamente el cierre del IHNFA”.

Articulación

- Fuerza de tarea.
- Diálogo regional en el Triángulo Norte.
- Debilidades identificadas.

Se señala como una falencia la falta de mecanismos de articulación integral entre las instituciones y la sociedad civil preexistente. Se evaluó que ello responde a la ausencia de un marco institucional rector de la protección de niños, debida a que el IHNFA estaba en proceso de cierre tras sucesivas intervenciones ordenadas por los gobiernos desde 2003. El aumento de los niños migrantes no acompañados que retomaron en 2014 coincide con el inicio de un nuevo período presidencial, en el que se decretó una reestructuración administrativa que incluyó la disolución del IHNFA, el traspaso de los centros y los servicios a las alcaldías municipales, iglesias y ONG, y la consecuente creación de la DINAF, adscrita a la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS).

En este contexto, el presidente de la República instruyó a la DINAF-SEDIS para la conformación de un Comité Interinstitucional para la recepción, atención y protección de los niños, como una “Fuerza de Tarea”. El Comité lo integran gran cantidad de instituciones: Despacho de la Primera Dama (DPD); Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia/Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (DINAF-SEDIS); Secretaría de Salud; Registro Nacional de las Personas (RNP); Secretaría de Relaciones Exteriores; Dirección General de Migración; Centro de Atención al Migrante Retornado (CAMR); Ministerio Público a través de la Fiscalía Especial de la Niñez (MP-FEN); Secretaría de Justicia, Derechos Humanos, Gobernación y Descentralización (SJDHGD); Comisionado Nacional de los Derechos Huma-

nos (CONADEH); Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos, por medio de la Dirección General de Transporte (INSEP-DGT); Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (STSS); Secretaría de Defensa, por medio de la Fuerza Aérea Hondureña; Policía Nacional; Colegio de Psicólogos de Honduras; Asociación de Municipios de Honduras (AMHON); Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP); Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); Asociación Hondureña de Instituciones Bancarias (AHIBA), y Comisión Permanente de Contingencias (COPECO).

La instalación de esta Fuerza de Tarea canalizó un fuerte apoyo y articulación con la sociedad civil y organismos internacionales, que se fueron concretando a través de cartas de entendimiento y convenios. La articulación descripta se ha visto potenciada por la pérdida de institucionalidad y la decisión gubernamental de traspasar a otros organismos la responsabilidad de la ejecución directa de los programas de atención a los niños. En cuanto a la “articulación internacional”, el presidente de la República se mostró proactivo en asuntos de política y servicio exterior, abogando con los mandatarios centroamericanos del “Triángulo Norte de Centroamérica” por una mejor articulación en el abordaje de los casos de niños migrantes.

En este sentido, la Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional realizó gestiones de coordinación con Casa de Gobierno, para la visita de varios congresistas de EU, a fin de sostener encuentros con el presidente de la República y con miembros de la Fuerza de Tarea para los Niños Migrantes no Acompañados. En definitiva, se han tomado medidas desde la más alta autoridad del gobierno de Honduras, aunque, según analizan algunos funcionarios de distintas áreas, su impacto es escaso. “Cada institución debe hacer lo que compete a su funciones, tiene que generar los programas que el presidente de la República le designe. Por ejemplo, la Secretaría de Educación tiene que ocuparse de la incorporación a la escuela. Operativamente, no hay un plan conjunto de intervención. Se está trabajando en un plan de seguimiento con convenios y proyectos piloto”. “La Fuerza de Tarea es un mecanismo de acción del presidente. Este termina en cuanto termina la emergencia. Cada institución es independiente, cada uno con lo suyo”. “El Estado creó la Fuerza de Tarea para atender una coyuntura, pero no se evalúan las causas de la migración”.

Descentralización

- Municipios y recursos.
- Preparación de los servicios.
- Traspaso de responsabilidades.

En 2014, se firmó un convenio entre las municipalidades y el presidente de la República, donde aquellas absorben los servicios que antes proporcionaba el IHNFA, y el nivel nacional se compromete a destinar el 40% del presupuesto general a los municipios. El propósito del convenio es diseñar un esquema de corresponsabilidad de municipios para la implementación de planes locales de niñez. Según informaron a RELAF funcionarios del gobierno y la sociedad civil, la DINAF se encuentra en el proceso de traspaso gradual de los servicios a las alcaldías: 34 Centros de Atención Integral de la Niñez (CAIN) existentes se transfirieron a 22 municipios.

En una segunda etapa, las alcaldías ampliarían los servicios. Tal ampliación contempla estimulación temprana, escuela para padres y programas de tercera edad, que se integrarán como nuevos servicios a los que ya ofrece el IHNFA, y que también serán asumidos por las alcaldías. Un testimonio afirma: “Estamos en un plan de seguimiento que se encuentra en borrador, en la fase de diseño bajo un esquema de corresponsabilidad de municipios para la implementación de planes locales de niñez. Honduras está cambiando las políticas de niñez, de un esquema asistencialista a un sistema de corresponsabilidad basado en los ciclos de vida. Hay un cambio de visión [...] lo que busca la DINAF es calidad de los servicios de niñez en la inversión municipal”.

Participación

- Sociedad civil y organismos internacionales.
- Red activa: capacidad de incidencia y límites formales.
- Espacio de los niños: el Grupo País.

El Código de Niñez y Adolescencia reconoce el derecho de la niñez a la participación en los ámbitos de la familia, la escuela y la comunidad, pero no instala un modelo formal, ni tampoco uno de la sociedad civil. Con la Ley del IHNFA, se crea el Consejo Consultivo, como órgano auxiliar al Consejo Directivo en la formulación de planes y políticas para el efectivo cumplimiento de los objetivos del IHNFA; sin embargo, tiene una participación muy limitada, dado que tan solo designa tres representantes de una composición de 13 miembros.

Pese a que la legislación reconoce el derecho a la participación, la coordinación con el gobierno presenta dificultades. Es innegable que la sociedad civil logró importantes acciones de incidencia. Se evaluó un importante papel desempeñado por las ONG nacionales e internacionales en las distintas acciones referidas a atender la situación de la niñez migrante y la institucionalización de la DINAF. Hay un compromiso evidente por parte de una red actores no estatales, como Casa Alianza, CAMR, Plan Internacional, Save the Children, Visión Mundial, Child Fund Honduras, Asociación de Hermanas Scalabrinianas, la Cruz Roja Hondureña, además de diversas agencias del Sistema de Naciones Unidas.

Por otra parte, el derecho de participación de los niños no ha sido suficientemente fomentado, ya que los espacios de participación suelen ser promovidos por la sociedad civil. Por ejemplo, la Coordinadora de Instituciones Privadas Pro las Niñas y Niños, Adolescentes, Jóvenes y sus Derechos Humanos (COIPRODEN) es una ONG creada en 1989 y que constituye un espacio de incidencia política en temas vinculados con la protección y el desarrollo; aglutina 35 organizaciones, y desde ella se fortalecen el liderazgo y la participación de los niños en espacios donde puedan manifestarse y realizar acciones que garanticen el cumplimiento, respeto y pleno ejercicio de sus derechos. Dentro de cada organización integrante de COIPRODEN, se establecieron asambleas y juntas directivas infantiles y juveniles que elaboran planes de trabajo anual.

Asimismo, los niños realizan asambleas locales y son referentes y representantes de los asuntos de niñez y juventud. Trabajan en un espacio denominado “Grupo país”, que engloba las organizaciones de sociedad civil de infancia y juventud, los movimientos infantiles y juveniles, organismos de cooperación internacional y entidades estatales como grupo de referencia para la Política Nacional de Prevención de Violencia hacia la Niñez y Juventud. Esta acción fue determinante para la aprobación de las políticas públicas y el plan para prevenir la violencia juvenil. Los procesos participativos se encuentran en construcción; referentes de gobierno y sociedad civil observan la necesidad de lograr su continuidad y fortalecimiento. Por ejemplo, “Las ONG son las que han tenido la iniciativa de impulsar las acciones, pero han encontrado reparo en el acceso a la información, lo que ha detenido proyectos. El Decreto Ley de Protección de los Hondureños Migrantes y sus Familiares quedó en papel”.

Exigibilidad

- Organismos específicos con escaso impacto.
- Acciones acotadas.
- Posicionamiento pendiente.

El CONADEH es la institución estatal de derechos humanos con prerrogativas para la vigilancia de los actos y las resoluciones de la administración pública y el control a través de observaciones y recomendaciones; goza de absoluta independencia en el desempeño de sus funciones; a nivel nacional, cuenta con 18 oficinas regionales y departamentales; las oficinas regionales de recepción de denuncias son las de San Pedro Sula y Comayagua. Sin embargo, se evaluó una débil actuación del CONADEH en cuanto a diligencias de investigaciones a través de entrevistas, visitas e inspecciones a instituciones públicas y privadas, colaboraciones, recepción de denuncias o acompañamientos.

Desde el CONADEH, manifestaron no haber registrado denuncias de niños migrantes no acompañados; por lo tanto, no tuvimos acceso a casos atendidos. De igual manera, funcionarios del gobierno y de la sociedad civil destacaron que el CONADEH no daría seguimiento a las denuncias recibidas. En el Comisionado dijeron haber cumplido diligencias; entre ellas, relevar los procesos de contratación del personal del DINAF, mantener una reunión con el sector de niñez y suscribir un acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) el 19 de septiembre, tendiente a recabar información sobre la situación de la niñez migrante no acompañada.

Circuito institucional

- Servicio exterior y DINAF.
- Intervenciones de las Fiscalías o el Ministerio Público.
- Debilidades en la reintegración e institucionalización innecesaria.

El proceso de repatriación de niños migrantes no acompañados se inicia con la comunicación del Centro Migratorio del país de destino al Consulado. El cónsul es quien recibe la información y concurre al albergue, debe confirmar la nacionalidad e identificar al niño, iniciar la búsqueda de sus padres por vía telefónica o a través de entidades como las iglesias, verificar las condiciones en las que se encuentra, recibir y comunicar la notificación de repatriación e investigar otros elementos de rigor (por ejemplo, si ha sido víctima de trata o tráfico).

En caso de ser víctima de trata, la DINAF (antes IHNFA) lo comunica a la Fiscalía de la Niñez del Ministerio Público. De conformidad con el Protocolo de Repatriación de NNA Víctimas o Vulnerables a la Trata de Personas, el Consulado tiene un plazo máximo de cinco días después de haber iniciado la protección especial, para que la DINAF, en coordinación con la SRE y la representación diplomática o consular del país del cual se presume es nacional la persona menor de 18 años, verifique su nacionalidad y la condición de minoría de edad, así como el nombre, la dirección, el nombre de los padres o responsables, mediante la documentación pertinente (por ejemplo, la certificación de nacimiento).

A los niños migrantes no acompañados se los repatría desde EU por vía aérea, y desde México, por vía aérea y terrestre. Retornan principalmente en bus, que llega desde la Estación Migratoria Siglo XXI en Tapachula, Chiapas (México), o directo desde México hasta el centro de migrantes “El Edén”, ubicado en San Pedro Sula (Honduras). Desde México, los niños van acompañados por el OPI de México hasta la frontera de Honduras. Los recibe personal de la Cruz Roja, de Casa Alianza y de migración; luego se los traslada al centro. Por vía terrestre, ingresan por la frontera de Corinto (Guatemala-Honduras) del departamento de Cortés (norte de Honduras), que está a una hora y media de San Pedro Sula. Cuando pasan la frontera de Corintos, la Cruz Roja comunica el arribo al centro de migrantes.

El circuito es el siguiente: una vez en el centro de migrantes, las personas pasan al área de “Entrega Formal de NNA”, donde personal del Programa de Asignación Familiar “PRAF”, de transferencias condicionadas, completa la ficha socioeconómica. Luego la Cruz Roja facilita la comunicación telefónica con los familiares. El Registro Nacional de las Personas verifica los datos e imprime la partida de nacimiento. Finalizada esta etapa, todos los niños que llegan al centro pasan obligatoriamente por la psicóloga y el médico clínico. El centro cuenta, además, con un área de oferta institucional, como paso final y opcional. Concluido el circuito, la DINAF da la aprobación de la “autorización de salida”, documento que firman la psicóloga, la médica, la fiscalía y el abogado del centro de migrantes como representante del DINAF. Como se anticipó en este informe, la DINAF está en un proceso de estructuración, y las acciones de seguimiento son asumidas a nivel de cada institución sectorial como mandato del Poder Ejecutivo; asimismo, está en diálogo con entidades civiles y religiosas, y municipios, para que asuman ciertos servicios de atención, protección y reinserción.

Se nos informó que la DINAF estaría realizando un seguimiento –en la medida de lo posible– a las secretarías de despacho y hogares de protección involucrados, a partir de visitas, llamadas telefónicas y pedido de reportes. En nuestra evaluación, es importante destacar los límites de la protección que se logra al implementar este circuito. En palabras de profesionales de los centros y especialistas de sociedad civil: “Hay situaciones en las que los niños son institucionalizados; no se logra apoyo para que puedan estar en familia y en sus comunidades [...]. Ha habido casos en que los niños no desean ir al hogar, entonces la psicóloga de la DINAF interviene y habla con el niño, con el fin de explicarle el carácter transitorio y no permanente de la medida. La psicóloga de la DINAF los va a visitar al centro cuando puede, para que no sientan que los abandonaron. La abogada llama para tener información de estos niños, pero de allí no se da seguimiento personalizado. Lo que hacen es explicar al adolescente por qué se lo va a meter a una casa hogar”. También los entrevistados expresaron dudas sobre la estrategia y los mecanismos de seguimiento de los casos de los niños retornados.

Manual, Protocolos y Guías de Procedimientos

- Protocolo para la repatriación.
- Falta de orientación precisa para los procedimientos.
- Necesidades de adecuación: estándares específicos.

Dispone del *Protocolo para Repatriación de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas o Vulnerables a la Trata de Personas* (OIM, UNICEF, 2006). Su ámbito de aplicación son las instituciones públicas y privadas involucradas en la repatriación de niños hondureños hacia un país extranjero o de un país extranjero hacia Honduras. Este Protocolo toma como fundamento el principio del interés superior del niño y la no revictimización. Contiene el procedimiento para la repatriación de niños, niñas y adolescentes víctimas o vulnerables a la trata de personas, dentro del marco jurídico nacional, con la intervención de las instituciones, que deben actuar de manera rápida y oportuna. Sin embargo, no detalla los mecanismos o los procedimientos de atención directa, parte de la existencia de estos.

En consecuencia, evaluamos que Honduras no cuenta con un protocolo de atención específico para la niñez migrante no acompañada. Se está trabajando en la elaboración de protocolos de repatriación y recepción migrante sobre la

base del Protocolo existente de víctimas de trata, y se espera que DINAF lidere su aprobación. Representantes del gobierno informan: “El protocolo de conducción de repatriación existe desde 2006 y está en revisión. Se aplica en las vías terrestre y aérea. El memorándum de entendimiento es para personas en general. También existe el Memorándum de red de protección consular, un acuerdo multilateral suscrito en el marco del SICA hace tres años, pendiente de aprobación por el congreso. También se aplican los Lineamientos Regionales para la Protección Especial en Casos de Repatriación de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata de Personas, adoptado en el marco de la Conferencia Regional sobre Migración, ya que Honduras es parte del CRM. Honduras no tiene acuerdos bilaterales”. “En referencia al aspecto legal, hay marco jurídico nacional e internacional. Tenemos muchos: el código de la niñez y la familia, y Honduras ha ratificado todos los convenios internacionales; sin embargo, no se aplican, no se han creado los mecanismos de implementación. No tenemos un marco legal específico sobre el sistema de protección de la niñez migrante no acompañada ni se han creado los mecanismos, como servicios y programas que faciliten su protección integral”.

Enfoque

- Ayuda humanitaria, cobertura de necesidades básicas.
- Dispersión de enfoques.
- Pendiente de alineación al enfoque de derechos humanos.

No se aplica un enfoque de protección de derechos humanos. Tal modelo es marginal, prima un paradigma de necesidades que no tiene en cuenta las causas estructurales que las originan. Así lo establece el decreto ejecutivo PCM 33-2014, que “declara la situación de la niñez migrante no acompañada y de las unidades familiares como una emergencia humanitaria, debiendo activarse y articularse de forma inmediata todo el sistema nacional de protección social, para la atención inmediata a los menores y de las unidades familiares, su repatriación digna y ordenada y cuando corresponda, la reinserción” (art. I).

La institucionalidad del país, encaminada a la protección social, carece de un enfoque integral. Los niños migrantes retornados actualmente no reciben medidas de protección que garanticen su reinserción integral a largo plazo. Si bien el gobierno creó una Fuerza de Tarea para atender la emergencia, cada institución está supeditada al enfoque que cree

más conveniente, sin ninguna coordinación, y acorde con su conocimiento en cuanto a lo que consideran debe ser la atención de la población de niñez migrante. Según la sociedad civil, se complementa, además, con el enfoque de seguridad, ya que el que está instalado a partir del discurso (debate) de los países de la región se orienta a acciones de control y militarización fronteriza.¹⁶

Testimonios recogidos reflejan las tensiones entre los distintos enfoques: “Las Secretarías de Estado no asumen su rol. Las políticas se aprueban por demandas internacionales, nunca se llega a la implementación. Los programas no se desarrollan con enfoque de derechos sino asistencialistas. En este problema, no se han logrado focalizar los recursos, porque no existe una articulación entre las políticas estatales. [...] y se dieron instrucciones a diferentes instituciones del Estado para crear programas de atención. Algunas instituciones los crearon, pero no se está trabajando de manera coordinada”. No hay plan integral, las respuestas son asistencialistas y de corto plazo. “En relación con el funcionamiento del Centro ‘El Edén’, hay varias fallas: falta de especialidad, de aplicación del sistema de protección y de coordinación entre las instituciones, entrega mínima de recursos, riesgos que no se mitigan. Se fue tomando conciencia de que el enfoque que aplican es asistencialista”.

Programas de protección y restitución de derechos de niños migrantes

- Albergues para la recepción.
- Mejoras en la infraestructura.
- Pendiente: apoyo para la reintegración familiar y comunitaria.

Cuenta únicamente con el Centro “El Edén” como establecimiento público de acogimiento de niños migrantes. La Iglesia católica administra el Centro de Atención al Migrante Retornado (CARM) para la atención directa a migrantes adultos deportados y sus familiares, en la terminal aérea de Tocontín, de la ciudad de Tegucigalpa. “El Edén” es gestionado por DINAF y, como ya se dijo, está situado en la ciudad de San Pedro Sula. No es exclusivo para niños migrantes no acompañados.

¹⁶ La militarización de las fronteras, producto de los acuerdos regionales, se produjo en todos los países de la región. Por ejemplo, en Guatemala se crearon la Fuerza de Tarea Tecún Umán, la Fuerza de Tarea Chortí y la Fuerza de Tarea Ixil.

A partir de la declaración de emergencia, el centro recibe apoyo técnico y financiero de parte de la cooperación internacional y ONG locales, para fortalecer su infraestructura, las áreas de atención y servicios especiales orientados al proceso de conducción de niños migrantes. Cuenta con un área médica, una ambulancia de COPECO, un área infantil, un área de dormitorios de varones y otra de dormitorios de mujeres, y un área para la entrega formal de los niños. En algunos casos, el centro deriva niños migrantes a otras instituciones de alojamiento: “Hay familiares que vienen a recogerlos, otros no. Los albergamos en el centro y estamos pendientes de si los familiares no vienen dentro de las 24 a 48 horas; en ese caso, los ubicamos en un hogar de niños (por ejemplo, los hogares ‘Emanuel’ y ‘Senderos de amor’). Hay centros que no atienden niños pequeños, se especializan en poblaciones determinadas”.

Se identifican carencias en la disponibilidad y la accesibilidad de recursos de ayuda a los niños y las familias para su reintegración: programas de ayuda económica, becas de estudio, dispositivos de apoyo a las familias, etc.

Priorización y presupuesto

- Inversión social en infancia: escasez.
- Caída de los recursos.
- Diagnósticos de 2012 y 2013.

Como ya se señaló, el Estado declaró la emergencia humanitaria en julio de 2014, y encargó a la recién creada DINAF el acompañamiento y la protección de los niños y sus familias en el proceso de repatriación y reinserción. No obstante, se informó a RELAF sobre la preocupante debilidad de la respuesta del Estado para priorizar la niñez mediante políticas públicas; esto se concluye a partir de diagnósticos e investigaciones basados en la orientación de la inversión pública, expuesta por la sociedad civil e intervenciones ordenadas por sucesivos gobiernos entre 2003 y 2014.

En estos estudios, se describe una fuerte caída de la inversión pública en materia de infancia y adolescencia, y una importante dependencia de fuentes de financiamiento externo. De 2009 a 2011, cayó del 9,2% del PIB a un 6,3%, y de un 26,3% del presupuesto estatal a un 20,3%, en el mismo período. A finales de junio de 2013, la deuda pública en Honduras alcanzó 7.000 millones de dólares, equivalente al 40% del PIB. El servicio de la deuda es la segunda categoría de gasto, y el gobierno cerró su último año fiscal con un

déficit de 400 millones de dólares, del cual el 90% es gasto corriente; es decir que se destina principalmente a sueldos y salarios.

Según explican representantes de ONG: “Hay un diagnóstico de la inversión en niñez y juventud que se hizo en 2012 y en 2013 (del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI). El 95% del presupuesto se destina a pagar sueldos y salarios. Además, este aspecto se incluyó en los informes de la sociedad civil para el Comité de Derechos del Niño, el documento presentado a la audiencia de la CIDH sobre niñez migrante, y el informe de Casa Alianza sobre niñez migrante, donde se describe la falta de inversión en niñez migrante”.

Especificidad

- Problemáticas de la violencia familiar.
- Problemáticas de la violencia social.
- Minorías con necesidades diferenciadas.

Tampoco hay una especialización que tome en cuenta las vulnerabilidades particulares de la población atendida. Por ejemplo, en la evaluación, las ONG y los centros de acogimiento reiteraron la necesidad de atender la especificidad de los desplazamientos originados por violencia intrafamiliar y pandillas. Los niños migrantes retornados que denuncian estar amenazados de muerte o ser perseguidos por pandillas no cuentan con un programa de protección que dé respuesta adecuada para su reinserción segura. De acuerdo con la opinión de diversos expertos: “No hay plan integral ni un enfoque diferenciado que tome en cuenta a las diferentes poblaciones: migrantes indígenas, LGTBI, violencia basada en género... Se pidió al gobierno garantizar una vida libre de violencia a causa de desplazamientos originados por violencia intrafamiliar y pandillas, y que la DINAF presente un plan de trabajo integral”. “El Estado solo cuenta con el programa de protección a testigos, pero este exige, por ejemplo, ser testigo de crimen, lo que no se da en todos los casos; por lo tanto, los niños quedan en total desamparo. El Estado no está dando respuestas para intervenir en el problema de seguridad. Se deben formular acciones concretas para atenderlo”. “Preocupa la falta de protección a niños con amenaza de muerte y/o que han sido testigos oculares de un crimen. Se los deriva al Ministerio Público (MP), y este no cuenta con un programa de protección al menor, solo toma la denuncia. CONADEH también recibe la denuncia, pero tampoco hace nada. Los niños llegan con esta documentación, pero aun así no reciben protección”.

Capacitación de Recursos Humanos

- Iniciativas nacionales y en EU.
- Rol de la sociedad civil y las organizaciones internacionales.
- Pendientes: cantidad y preparación del personal.

Se observaron esfuerzos de organizaciones internacionales y de la sociedad civil para dar apoyo en capacitación a cónsules, voluntarios y personal de las instituciones a cargo de la atención de niños migrantes. Asimismo, se identificó la necesidad de capacitar al personal para la aplicación de los protocolos de repatriación y recepción en curso, y a los voluntarios de los centros de detención de EU.

De este modo, nos fueron referidas las acciones: “Iniciamos las capacitaciones, a través de Red Humanitaria, con COPECO. Se hicieron capacitaciones a COPECO y ONG sobre el manejo de albergues y normas de protección, para 40 personas que trabajarían en los albergues [...]. Plan Internacional y Save the Children Honduras brindaron una capacitación a cónsules en EU para una adecuada protección internacional. Se encontró que los consulados no tenían capacidad para brindar una defensa legal adecuada [...]. Plan Internacional tiene una oficina y estuvo dando apoyo en alimentos y capacitación a voluntarios”. “Las instituciones de cuidado estatales parecerían mostrar reformas de profesionalismo y fortalecimiento desde la institucionalización de la DINAF. Hay compromiso de actores no estatales, como Casa Alianza y CAMR. Actores civiles, como Plan Internacional, Save the Children, Visión Mundial y ChildFund tienen su red y hacen un buen trabajo... En cuanto tengamos los dos protocolos de repatriación y recepción, se deberá trabajar en la capacitación de personal para su aplicación”.

En el centro de Honduras se detectó la carencia de recursos humanos (no cuentan con trabajadora social para hacer el estudio socioeconómico). Dos psicólogas externas brindan apoyo en el proceso de recepción y en el seguimiento en los hogares. En el momento de la evaluación, el staff de la DINAF se componía de 9 personas, de las cuales solo 6 estaban destinadas a atender el centro y, a su vez, debían prestar servicios en la “Unidad de Vulneración de Derechos” de la DINAF, lo que implica una sobrecarga de trabajo. Por las noches, el centro carece de personal de la DINAF, y los niños albergados se quedan con una educadora y los guardias de seguridad. CONADEH también ha relevado los procesos de contratación del personal de la DINAF, organismo en el que habría más de 100 nombrados. Es personal nuevo

e idóneo, calificado. Los fondos son los que le ha otorgado la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social, pero resultan insuficientes, y eso puede afectar la capacitación del personal. Se presume que se ha tenido que responder a la llegada de los niños migrantes no acompañados sin infraestructura, sin personal capacitado.

Evaluación y monitoreo

- Parcial, acotado y discontinuo.
- Accesibilidad de la información.
- Datos disponibles.

Se observó que no hay un sistema de monitoreo y evaluación permanente. Para el seguimiento, la DINAF pide reportes a las Secretarías de Despacho involucradas. El registro y la vigilancia, en la práctica, se realizan por casos puntuales, y en ocasiones lo hacen organizaciones internacionales. Sin embargo, no pudo puntualizarse ningún caso particular. El Centro “El Edén” aplica una ficha única de recepción, la “Ficha de Registro de Atención al Migrante Retornado”. A partir de la información generada, el Centro Nacional de Información del Sector Social de Honduras (CENISS) lleva una estadística diaria y emite informes mensuales, integrados con datos desde enero hasta octubre de 2014. Recientemente, el CENISS comenzó a recopilar datos generados por DINAF, IHNFA, OIM, INM y CAMR.

Ahora cuenta con un mapa y datos estadísticos integrados, actualizados y periódicos sobre el fenómeno migratorio de personas retornadas, por año y mes de retorno, ciclo de vida, sexo, nivel educativo, departamento, motivos y lugar de retorno; y emitió el primer informe en 2014. Sin embargo, la información no es accesible a todas las instituciones involucradas ni arroja un perfil completo de los niños no acompañados. De los datos estadísticos, resulta que, entre marzo y julio de 2014, hubo un incremento en la cantidad de niños migrantes no acompañados, en especial los procedentes de México por vía terrestre.

A continuación, se detallan los datos más relevantes del período comprendido entre el 1 de enero y el 27 de octubre de 2014:

Niños migrantes retornados: según información proporcionada por el CENISS (Centro Nacional de Información del Sector Social) y la Secretaría de Estrategia y Comunicaciones, en 2014 se registraron un total de 9.612 niños bajo el indicador “NNA retornados/deportados”. Este indicador



se construye con la información proporcionada mensualmente por las entidades (antes el IHNFA, actualmente la DINAF). Se registra un ascenso acelerado desde marzo (853) hasta julio (2.526), y una rápida caída desde septiembre (400). El Departamento con mayor migración es Cortés, donde se ubica el Distrito Central, con 7,1% de primera infancia (0-6 años), 4,11% de niñez (7-12 años) y 12,96% de adolescentes (13-17 años).

Escolaridad de niños retornados: 8,31% cursa la secundaria, y 10,52% declaró haber cursado la primaria.

Niños no acompañados: 0,80% viaja solo, y 95,98% “no específica”. En cuanto a niños acompañados, 2,8% viaja acompañado con parientes, y 1,34% viaja con un amigo, vecino o guía. En cuanto al rubro “no específica”, la autoridad gubernamental informó que tal cifra contemplaría la de migración acompañada por un coyote.

Lugar y vía de retorno: 47,54% retorna por vía terrestre, por la frontera de Corinto (Guatemala-Honduras), San Pedro Sula; 70,60% retorna desde México, y 11,91% desde EU.

Motivos: principalmente, la revinculación familiar. “Su familia se la llevó” (39,93%) y “motivos familiares” (16,42%) son algunas de las razones mencionadas. Nuevamente, aparece con un alto índice el rubro “no específica” (29,21%), que compete con “otros” (0,85%). Se destaca la ausencia de un indicador explícito que ubique la violencia en la estadística.

CIPRODEH trabaja el tema de refugiados por desplazamiento forzado (mediante un diagnóstico sobre la situación y las capacidades en las fronteras) y realiza monitoreo a centros de atención y fronteras (Corinto y Aguas Calientes, Departamento de Cortés; y Las Manos, Departamento de El Paraíso).

:: MÉXICO ::

Rectoría

- Adecuación normativa reciente.
- Instituciones complementarias para la asistencia.
- Organismos nacionales, estatales y municipales.

En el momento de la elaboración de este informe, no encontramos un sistema de protección integral y, por ende, ningún organismo que ejerza la rectoría. La adecuación normativa se produjo durante el trabajo de campo, con la san-

ción de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que en 2015 prevé organizar la institucionalidad rectora del sistema.

Por ende, hemos evaluado un conjunto de instituciones que responden al mandato de proteger los derechos de la infancia migrante. El ente encargado de desarrollar programas de protección de la infancia, sin ser rector, es el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Al tratarse de un país federal, existe una instancia nacional, el Sistema Nacional DIF; 31 DIF correspondientes a cada estado; el DIF del Distrito Federal (DF), y los DIF municipales, en los 2.457 municipios y las 16 delegaciones del DF. En todos sus niveles, la primera dama (esposa del presidente, del gobernador y del presidente del municipio), preside el Consejo Consultivo del DIF. Cada DIF cuenta con un director ejecutivo.¹⁷

El “Programa de protección de niñas y migrantes no acompañados” –la política pública específica en el tema– se planifica y ejecuta desde el nivel central del DIF, y tiene sus efectores en los DIF estatales. Por lo general, en los DIF municipales la cobertura es muy escasa. Por otro lado, la protección se circunscribe a los niños no acompañados; no existen planes, acciones, programas o servicios para la niñez migrante ni para las familias migrantes. Existen otras instituciones que tienen rectoría sobre la cuestión migrantes, que se complementan con el DIF: el Instituto Nacional de Migraciones, sus delegaciones en los Estados y los institutos estatales de migración, en algunos estados; a ellas se suman algunas ONG prestadoras de servicios. A los mexicanos en el exterior se los asiste a través de los consulados.

En conclusión, evaluamos que en México no existe un ente rector para la protección de derechos que aborde integralmente la niñez migrante (por ejemplo, la reintegración familiar y comunitaria); las acciones dirigidas por el DIF se circunscriben a niños migrantes no acompañados en situación irregular, sobre los que primero interviene la autoridad migratoria del país. Las acciones de este organismo se limitan a proteger a los niños extranjeros durante el retorno a

¹⁷ Existe en México una complejidad: a diferencia de los otros de Centroamérica, es un país federal, donde es jurídicamente complejo tener un órgano rector por las reservas constitucionales que tienen los estados. La nueva ley, en conjunto con el artículo 73 de la Constitución mexicana, podría allanar el camino para tener algún tipo de rectoría que abarque los estados mexicanos.

sus países de origen y a los nacionales a sus comunidades. El Programa Especial de Migración 2014-2018, diseñado por la Unidad de política migratoria de la Secretaría de Gobernación y ejecutado por el DIF en articulación con otras instituciones, representa la actual política de migración del gobierno.

Funcionarios señalan que se han invertido cuantiosos recursos humanos y financieros para disponer de espacios para alojar, alimentar, proteger, atender y retomar a sus países a los miles de migrantes retenidos por su situación migratoria irregular (86.929 en 2013, de los cuales 14.073 eran mujeres, y 9.893, niñas y niños menores de edad); y recalcan que se ha avanzado en el establecimiento de acuerdos internacionales, principalmente con los países centroamericanos, para garantizar los derechos de los repatriados durante la devolución. Pero, para los expertos, existen serios rezagos en la gestión de algunas de las estaciones migratorias –las que dependen del Instituto Nacional de Migración (INM)–. La alternativa al alojamiento en estaciones migratorias por medio de la custodia de terceros solo ha beneficiado a menos del 1%. Otro de los problemas que requiere una urgente resolución es la situación de los niños migrantes extranjeros no acompañados, mayores de 12 años, alojados en estaciones migratorias, en un régimen de privación de libertad, contravinando la Ley de Migración. Por la falta de capacidad u otras razones, los adolescentes no son recibidos en las instalaciones del DIF, situación que, según el relevamiento del propio organismo, afectó a 5.614 niños en 2013.

Articulación

- Vínculos interinstitucionales.
- Reuniones temáticas.
- Mecanismos continuos pendientes.

La evaluación alcanzó dos estados y el nivel nacional donde, ante la ausencia de SPI, se identificó un conjunto de instituciones. En el estado de la frontera norte, encontramos un nivel aceptable de articulación, favorecido por la buena comunicación entre las personas que dirigen las instituciones involucradas: el DIF del estado de Tamaulipas, el Instituto Tamaulipeco de Migrantes, la delegación del Instituto Nacional de Migraciones, los consulados; en Reynosa –municipio en el que se centró la evaluación–, el DIF Reynosa y dos ONG que alojan migrantes en esta localidad.

La buena comunicación lograda a partir del vínculo interinstitucional es una cuestión positiva que tiene su reverso: la

falta de mecanismos institucionales de articulación. Por otro lado, en el estado del sur, Oaxaca, se estableció en 2014 una mesa de articulación que concretó acciones de capacitación y propuso la revisión de los expedientes de niños retornados al estado como diagnóstico. Sin embargo, aún no se estableció un mecanismo sostenido con una agenda común.

Por último, en el nivel federal del Estado mexicano hay instancias de reuniones temáticas, tendientes a la consideración de capacitaciones, protocolos, etc., aunque sin agenda centralizada ni articulación. Por ejemplo, en Oaxaca se formó una mesa de trabajo sobre niños migrantes, por la crisis de mediados de 2014, donde se constituyó un grupo de trabajo en el que participan el DIF, el Instituto Oaxaqueño de Atención al Migrante, UNICEF, INM, el Centro de Orientaciones al Migrante (COMI) y el Consejo Estatal de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (CEDNNA). El grupo sostuvo seis reuniones cuyo resultado fue una capacitación conceptual con UNICEF para varios DIF municipales del estado, sobre los objetivos del programa de atención a niños migrantes. Se observaron algunos proyectos de tipo diagnóstico, aunque es necesario dar continuidad y fortalecer el grupo de trabajo.

A nivel nacional, la Mesa de Diálogo Interinstitucional sobre Niñas, Niños y Adolescentes no Acompañados y Mujeres Migrantes fue un foro de discusión de políticas y responsabilidades sobre los niños migrantes, para crear mecanismos integrales de protección; la instaló el 30 de marzo de 2007 la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación, con la participación de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), UNICEF, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Salud, el Sistema Nacional DIF, el Instituto Nacional de Migración y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), etc. En 2014, el DIF Nacional volvió a convocar a la Mesa, después de estar suspendida un largo tiempo. Sin embargo, ese espacio no es efectivo hoy para la articulación de acciones, porque no se realizan reuniones regulares.

Descentralización

- Federación y extensión territorial.
- Acciones segmentadas.
- Ausencia de servicios en el territorio.

De los cuatro países estudiados, México es el que posee mayor complejidad en diversos aspectos, y este es uno de ellos. La extensión territorial y la división política federal implican un esfuerzo para contar con un conjunto de instituciones que ejerzan la protección en los distintos niveles, con presencia en todo el territorio. Las acciones de protección “se cortan” en el nivel de los municipios: no hay un sistema organizado de registro, asistencia y seguimiento cada vez que un niño migrante retorna a su comunidad.

Se nos informó en un estado del sur que el seguimiento de los niños que fueron reintegrados “casi no se hace”; el año pasado, en el nivel del Estado, se visitó a solo 40 niños retornados que estaban concentrados en determinados municipios en razón de la escasez de fondos”; se hicieron llamados y se enviaron oficios a los municipios de origen, para que hicieran seguimiento. Solo en este estado, hay 570 municipios.

Participación

- Consejos de derechos: pendientes.
- Instituciones de asistencia: dependencia del Estado y retirada en el norte.
- “Parlamento” de niños y niñas.

La participación de la sociedad civil es de baja inserción institucional. En 21 de los 32 estados, se han establecido Consejos de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, organismos que reúnen de modo paritario gobierno y sociedad civil. En el caso del Consejo de Oaxaca, CEDDNA, se observó que resta mucho por trabajar para que la relación entre Estado y sociedad civil logre afianzarse en un nivel de diálogo constructivo, de confianza entre los actores, con claridad en el rol de cada entidad.

Encontramos en dicho estado la presencia de instituciones de la sociedad civil prestadoras de servicios de asistencia, lo que no constituye lo que denominamos “participación”. Al contrario, en muchas ocasiones la prestación de servicios directos atenta contra la posibilidad autónoma y crítica del ejercicio de monitoreo y fiscalización, ya que esas entidades dependen en gran medida del financiamiento del Estado. Por otro lado, en la frontera norte, se han retirado muchas de las entidades civiles, debido a graves hechos de violencia. Respecto de la participación de niños, si bien se nos mencionó la presencia de un “parlamento” de niños y niñas a nivel nacional, este no tiene la institucionalidad necesaria.

Exigibilidad

- Institucionalidad existente.
- Mecanismos internacionales.
- Acuerdos y perspectivas.

Existe un completo sistema de organismos públicos de Derechos Humanos, compuesto por una Comisión Nacional de Derechos Humanos y 32 Comisiones y Procuradurías de Derechos Humanos, una por cada estado de la República y el DF. Estas son las principales entidades gubernamentales encargadas de promover y proteger los derechos humanos, sobre todo abusos cometidos por el Estado. Su existencia tiene fundamento constitucional en el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y posee autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios.

Sus principales funciones son el monitoreo permanente del cumplimiento de los derechos humanos en el país o en la región de su competencia, es decir, la vigilancia del cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado mexicano en materia de derechos humanos ante la comunidad internacional. Otra función es otorgar protección a la población mediante la recepción de quejas por acciones u omisiones de los organismos del Estado o de sus agentes. Para ello, se realizan investigaciones que contribuyen a determinar la existencia de una violación de derechos humanos y la posible responsabilidad del Estado o de sus operadores, y a establecer reparación por los daños ocasionados. Asimismo, funcionan como mediadoras y colaboradoras en la resolución de conflictos para prevenir posibles violaciones de los derechos humanos, y realizan tareas de capacitación para divulgarlos, principalmente entre los agentes del Estado.

Por su parte, la Procuraduría General de la República (PGR) es el órgano del Poder Ejecutivo Federal mexicano que se encarga principalmente de investigar y perseguir los delitos federales, entre los que se encuentra el tráfico de migrantes. Su titular es el procurador general de la República, quien preside el Ministerio Público de la Federación; sus órganos auxiliares son la policía investigadora y los peritos. En 2014 acordó desarrollar mecanismos de cooperación con fiscales y procuradores generales de El Salvador, EU, Guatemala y Honduras para abordar, con “una visión humanitaria”, la protección de la seguridad de los niños migrantes no acompañados, y para perseguir “organizaciones criminales que se benefician de la comisión de diversos delitos asociados con la migración, como la trata y el tráfico de personas”.

Los fiscales y procuradores generales acordaron instaurar un grupo de trabajo de alto nivel, con representantes de cada una de las Fiscalías que trabajarán coordinadamente y desarrollarán un plan de acciones conjuntas en tiempo real que garanticen los derechos humanos y el respeto a la integridad familiar para evitar la separación de padres e hijos.

Circuito institucional

- Actores nacionales y acuerdos con EU.
- Rol del DIF y del INM.
- Niños nacionales y niños extranjeros.

El circuito establecido para el retorno, recepción e integración familiar y comunitaria de los niños migrantes no acompañados mexicanos está compuesto por la SRE (a través de sus consules en EU), el Instituto Nacional de Migración y las oficinas estatales del DIF. Luego de haber pasado por los procedimientos de deportación en EU, donde tienen una entrevista con el cónsul y se certifica de que sean mexicanos, el INM hace una recepción en la línea fronteriza y, posteriormente, el DIF los recibe en sus módulos de atención fronterizos durante unas horas, para verificar informaciones esenciales del proceso de reintegración.

Por ejemplo, en Reynosa el módulo se encuentra contiguo al límite con EU, si bien en otras ciudades están más alejados de la frontera.¹⁸ En el módulo llenan un formulario con su información personal, se los contiene emocionalmente, y se les da atención psicológica y médica si es necesario. Durante esta primera entrevista, resulta crucial determinar si el niño se encuentra acompañado o no, ya que de esto dependerá el circuito institucional por el que transitará en los siguientes días o meses. Si son extranjeros y están acompañados por familiares, directos o no, son ingresados a la estación migratoria del INM (que, en el caso de Reynosa, tiene capacidad para 50 personas, adultos y niños), donde pueden pasar 4 o 5 días hasta que se acredita el vínculo legal con el adulto. Si no están acompañados, se los ingresa en los albergues gestionados por el DIF. Si son nacionales y están con su familia, entran al territorio nacional, y si son nacionales y no están acompañados, entran al albergue del DIF.

En Reynosa, este es el “Centro de Atención a menores fronterizos” (CAMEF) y la “Casa Hogar del Niño”, donde se los asiste y se organiza la reintegración en su familia de origen siguiendo los siguientes pasos: 1) Los operadores del CAMEF llaman a la familia para informarles que el niño está a salvo, y se les explican los requisitos para que sean rein-

tegrados (hay una serie de documentos que tienen que proveer para ello); el niño está en contacto con sus familiares, que pueden llamarlo por teléfono cuando quieran. 2) El niño tiene una entrevista y es revisado por el médico. 3) Se le da comida y un kit de limpieza. 4) Enseguida se informa de la situación al DIF municipal de la comunidad de origen y se pide a las familias que concurran al DIF para gestionar la reintegración.

En general, los niños extranjeros pueden pasar hasta 90 días en el albergue –dependiendo de la celeridad del consulado de su país de origen–, pero el proceso de reintegración de los mexicanos se hace en la misma semana de su llegada al CAMEF. Si la reintegración de los mexicanos es posible, estos pueden ser retirados del Centro por sus familias (un 40% a 60% de los casos) o trasladados por vía aérea (se contrata una custodia de la aerolínea para que supervise su entrega a personal del DIF en su ciudad de retorno).

Si los niños provienen de realidades riesgosas o problemáticas (amenaza de pandillas o carteles, contextos de negligencia o violencia familiar), se informa sobre ello al DIF de su localidad de origen y se hace un seguimiento. Así, ingresa en el Sistema DIF y se siguen los procedimientos burocráticos correspondientes para estos casos. Siempre se lo ingresa en un albergue del DIF en el caso de que su familia extensa no pueda cuidar de él. Al llegar a las instalaciones del DIF local, los niños pasan por evaluaciones de un psicólogo, un trabajador social y un médico, se les pregunta qué es lo que prefieren hacer (en general, la reintegración en su familia), y se analiza si deben ser reintegrados a la comunidad o no. En general, la familia es convocada y evaluada mientras se realiza el traslado del niño, así que la reunificación se hace el mismo día de su arribo a Oaxaca.¹⁹ Se intenta que la familia concurra al DIF para buscar al niño, con el fin de darle una charla sobre los peligros de migrar; si no es posible, un agente del DIF lo traslada a su comunidad de origen. En caso de que la familia no tenga recursos materiales para el cuidado, se intenta que entre a los programas existentes de ayuda gubernamental, tales como “oportunidades” y “seguro popular”.

¹⁸ Si bien al visitar el módulo de atención los operadores no tenían estadísticas exactas, se calcula que pasan por él 120 o

130 niños por mes, y que el máximo llegó a ser 423 en temporadas altas (diciembre, enero, febrero, julio y agosto).

¹⁹ Muchas veces, el proceso de identificación de la familia se hace difícil para los operadores estatales, en particular cuando el niño no sabe dónde está o cómo contactarla, o porque es complicado hacerlo.

Durante nuestro trabajo de campo, se denunció que el seguimiento de la situación de los niños, luego de ser reintegrados en sus familias y sociedades de origen, es casi inexistente. En el caso del DIF de Oaxaca, durante 2013 solo se había visitado a una pequeña proporción de los que pasaron por el albergue de tránsito de la ciudad, reintegrados debido a la falta de presupuesto; pero se efectuaron llamados y se enviaron oficios a los municipios de origen para que hicieran seguimiento; este se ve dificultado por trabas burocráticas, como el hecho de que los adolescentes que cumplen 18 años dejan de ser objeto del seguimiento del DIF, y sus expedientes se archivan después de 5 años (y más tarde se destruyen). Se espera que, a partir de la nueva ley, sancionada a finales de 2014, los municipios tengan la obligación y los recursos para crear un plan de restitución de derechos de los niños retornados y medidas de seguimiento.

Manual, Protocolos y Guías de Procedimientos

- Diversidad de procedimientos.
- Nuevas herramientas.
- Protocolo Palenque.

La existencia de protocolos de funcionamiento varía según el dispositivo y el estado; hasta ahora no existe una política integral o un conjunto directrices plasmadas en una ley o documento válido a nivel nacional.²⁰ Pero la tendencia de las entidades es crear documentos con reglas de operación para las entidades encargadas de la atención de niños migrantes, con el fin de mejorar los procedimientos y lograr protocolos aplicables en el ámbito nacional. Así, desde 2011 los consulados (dependientes de la SRE) tienen su propia guía de actuación consular para la protección de los derechos de los niños migrantes, en tanto representa uno de los grupos más vulnerables dentro de los migrantes.

Recientemente, la SRE y UNICEF produjeron un modelo de atención integral para los niños migrantes, que cuenta con un manual y una “caja de herramientas” con materiales para los cónsules, tales como nuevos tipos de cuestionarios para los niños detenidos en la frontera con Estados Unidos, con tres objetivos: el control estadístico de la situación, hacer una primera evaluación y que este documento sea usado por los agentes del DIF como sistema de apoyo. Este modelo de atención integral se fundamenta en el cruce del marco legislativo nacional e internacional que determina los

derechos humanos que deben ser protegidos (interés superior, participación, etc.) y el aspecto psicológico de la atención directa.

Asimismo, el INM tiene un protocolo de tratamiento de los niños retornados en las estaciones migratorias y, si bien hasta ahora el DIF no cuenta con uno, está creando una guía de procedimientos junto con OIM para mejorar los mecanismos de retorno y la coordinación entre los municipios. También existen protocolos vigentes en ciertos estados, como el “Protocolo Palenque” para atención, asistencia y protección a migrantes de grupos vulnerables, adoptado en 2011 por los Sistemas Estatales del DIF de Quintana Roo, Tabasco, Chiapas y Veracruz. Este acuerdo buscaba realizar una “campaña intensiva en origen para alertar de los riesgos de la migración interna, además de impulsar un acuerdo estatal con la Fiscalía Especializada para la Atención de algún delito [...], específicamente sobre el esquema de la trata de personas y de la explotación de que son objetivo estos grupos vulnerables” y “generar condiciones y acciones de asistencia social en el origen a través de un esquema de corresponsabilidad” para prevenir la migración interna.

Enfoque

- Seguridad y cierre de las fronteras.
- Cobertura de necesidades básicas.
- Campañas “preventivas”.

Está supeditado a la cuestión de la seguridad. A partir de una serie de revisiones y modificaciones en los procedimientos, se observa en los últimos años el fortalecimiento del enfoque humanitario. Esto implica una mejora en la asistencia a los niños migrantes, basada en la cobertura de sus necesidades, como el acceso a alimentación y vestimenta adecuada, el cuidado de su salud. Pero no se ordenan acciones para la protección integral de los derechos.

El enfoque de derechos implicaría tener la capacidad de ofrecer un plan de protección y restitución relacionado con el interés superior; opciones correspondientes a reunificar,

²⁰ Como ya se ha mencionado, en diciembre de 2014 se promulgó una Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, cuyos efectos serán retomados en las Conclusiones de este estudio.

dar oportunidades, proteger contra la violencia. La presencia del crimen organizado en territorio mexicano torna prioritaria entre la ciudadanía la cuestión de la seguridad. La tensión entre la convivencia pacífica y la amenaza permanente “justifica” la necesidad de “incorporar” la infancia a la organización de las políticas.

Según analizan los expertos: “En el Estado, muchos están comprometidos con el cambio social, pero se hallan bajo la amenaza del crimen organizado”. Por otro lado, la construcción de un enfoque es dinámica, resultado de demandas y acuerdos transnacionales. Al no contarse con la opción de “reunificación familiar” de niños mexicanos con familiares en EU, ya que la repatriación es “automática”, no se evalúa ni se determina si la reintegración es la mejor medida. La migración es vista como un problema de seguridad interna. Desde los organismos del Estado, se está incidiendo para que los actores interesados tengan elementos para plantearla como una problemática social.

Otro tipo de barrera para el cumplimiento de los derechos es el enfoque de ciertos grupos sociales, conservadores por su contexto cultural. En los municipios, un tema importante es la naturalización de prácticas culturales perjudiciales para los niños, como el casamiento temprano y la migración indiscriminada. Otro indicador de la prevalencia de un enfoque de seguridad son las campañas “preventivas” dirigidas a disuadir a los niños de continuar o emprender la migración, por la peligrosidad de la travesía. Las campañas contra la migración buscan concientizar, a través del miedo, sobre los peligros de migrar: muestran a los niños lo que pierden, los riesgos de violencia y trata a los que se exponen, etc. La Mesa de Trabajo sobre Migrantes desarrolló una campaña orientada a hacer visible la discriminación que padecen, al ser considerados delincuentes y “mano de obra barata”. Otro tema que aparece en las campañas es el arraigo en la comunidad.

Programas de protección y restitución de derechos de niños migrantes

- Programa de educación específico.
- Documentación de niños nacidos en el exterior.
- Discontinuidad en programas comunitarios.

Se identificaron algunos programas específicamente diseñados para niños migrantes, como el Programa Binacional de

Educación Migrante (PROBEM), el Programa de Inclusión de niños migrantes en su comunidad del Instituto Tamaulipeco del Migrante, el Centro de Atención a Menores Fronterizos (CAMEF) del DIF Tamaulipas, y el Programa de líderes comunitarios de Oaxaca. El PROBEM es gestionado por el gobierno federal a través de la SEP y la SRE, y fue diseñado para asegurar la continuidad de la escolaridad de los niños que tienen sus vidas divididas entre EU y México, debido a la migración de los padres, y que por eso cursan temporadas en cada país. En todos los casos, se gestiona un certificado que avala el nivel de escolaridad alcanzado, válido para los dos países.²¹

Asimismo, se asiste a niños que son migrantes del interior de México y de otros países latinoamericanos para que se puedan insertar en el sistema educativo (por ejemplo, becas). Existe hace 20 años, funciona en los 32 estados gracias a fondos estatales y se articula con otras entidades gubernamentales, tales como el DIF. En Tamaulipas se calcula que ya han sido beneficiados 12.512 alumnos de 1.188 escuelas. El Programa de Inclusión de niños migrantes en su comunidad es gestionado por el Instituto Tamaulipeco del Migrante; es único en el territorio mexicano y tiene como fin la regularización de menores nacidos en EU, que son hijos de padres mexicanos repatriados. En particular, se asiste a las familias para que sus hijos puedan tener la doble nacionalidad y se cubren los costos legales de los procedimientos administrativos (gestión de la partida, apostilla, honorarios del escribano, etc.), que suelen ser muy costosos.

Este es un servicio esencial, porque en México hay 700.000 niños que viven y estudian de forma irregular, es decir, sin acta de nacimiento o documento de identidad mexicano (en muchos casos no acceden a servicios públicos y no se desarrollan en igualdad de condiciones). Por su parte, el CAMEF es el resultado de la coordinación entre la SRE, el DIF y la Secretaría de Gobernación, a través del INM. Se ocupa de prevenir y atender las necesidades de los niños migrantes repatriados que viajan solos, para reintegrarlos a sus familias y sus lugares de origen. También tiene como fin disminuir la reincidencia; sensibilizar a los niños sobre sus derechos y los peligros de la migración; y otorgarles una atención médica y psicológica dentro del albergue.

²¹ Se aclara que se reflejan con mayor detalle los programas evaluados, durante el trabajo de campo, en los estados de Tamaulipas y Oaxaca.

En el estado de Oaxaca, el Programa de líderes comunitarios fue creado por Save the Children y el Sistema DIF Nacional, con fondos de la banca HSBC; tiene como objetivo dar a los jóvenes la oportunidad de hacer proyectos productivos a partir de la provisión de conocimientos y herramientas productivas. El objetivo es generar una visión productiva de su comunidad, y así prevenir una posible migración. Este Programa tiene talleres para la formación de líderes comunitarios y centros comunitarios en los que se enseñan oficios (computación, carpintería, repostería), y a veces se proporciona acceso a Internet.

Lamentablemente, luego de haber funcionado desde 2012 hasta 2014, y haber tenido más de 200 beneficiarios directos, fue discontinuado por falta de presupuesto. Esto, a pesar de que las autoridades municipales y estatales, y los operadores locales, reconocen la necesidad de mantener este tipo de programas. Por último, existen programas gestionados por entidades no gubernamentales que tienen como objetivo prevenir la migración y arraigar a los niños en sus comunidades de origen. Este es el caso de la Asociación Civil Lubitzha, que desarrolla proyectos en materia de agroecología, autosuficiencia alimentaria y derechos del niño, en varias localidades del distrito Ejutla, estado de Oaxaca.

Estos proyectos tienen como objetivo desarrollar acciones de formación, habilidades para el trabajo, y fomentar la organización a través de la participación comprometida de los jóvenes, sus familias y la comunidad, para propiciar la generación de alternativas de arraigo y desarrollo local sustentable. Un programa es el de la filarmónica para niños y adolescentes migrantes, entre los que se encuentran algunos cuyas familias enteras migraron y fueron retornadas; otros cuyos padres migraron y ellos se quedaron en el pueblo, y otros que pertenecen a familias vulnerables. Como el objetivo del proyecto es dejar capacidades instaladas, se busca involucrar a los niños y sus familias para que entiendan su contexto, conozcan sus derechos y se apropien del proyecto. Además, durante su realización se identifican problemáticas por las que pasan los niños: violencia familiar y desigualdad de género. Este proyecto empezó hace tres años; si bien contaba con fondos de la OIT, hoy carece de ellos por falta de apoyo del gobierno.

Priorización y presupuesto

- Recursos variables.
- Diferencia entre los estados.
- Debilidades en los municipios.

Los niveles de desarrollo de políticas públicas y programas dirigidos a los niños migrantes retornados, y los fondos destinados a ellos, son muy variables y dependen de cada estado. Así, si bien 29 de los 32 estados mexicanos cuentan con entidades gubernamentales especializadas en la atención a la migración, tienen diferentes niveles de decisión (rango de institutos, secretarías u oficinas estatales).

Por ejemplo, Tamaulipas se destaca por el importante desarrollo de sus políticas públicas en materia de migración, y por la alta calidad de los servicios del Instituto Tamaulipeco del Migrante y las oficinas del INM, destinados tanto a los migrantes internos como a los que transitan por su territorio y los que son deportados desde EU. En este caso, la mejora en la atención por parte de la gobernación del estado puede deberse, primero, a ser uno de los estados de mayor flujo migratorio y requerir, por ende, respuestas eficaces; también, a la fuerte presencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que tiene su oficina regional en Reynosa y realiza supervisiones del trato que reciben diariamente los migrantes por parte del INM.

Si bien las problemáticas de la migración están presentes en todo el territorio mexicano, hay estados en los que las políticas en esa materia no constituyen una prioridad y, por eso, hay programas discontinuados y servicios deficientes. Por ejemplo, el Instituto Oaxaqueño de atención al migrante no ofrece servicios directos, y nuestros informantes denunciaron que “faltan muchos recursos y capacidades a nivel municipal, así como formación a los operadores en el enfoque de derechos humanos”. Existen algunos servicios y programas tendientes a la prevención de la migración, pero se necesita más compromiso presupuestario de los municipios para desarrollarlos. Varios informantes expresaron que, en el caso en que el gobierno municipal y el estatal son de diferentes partidos políticos, suelen faltar recursos y coordinación entre los dos niveles.

Especificidad

- Carencia de programas preventivos de la migración.
- Enfoque asistencialista.
- Falta de ámbitos confiables para los niños.

Más allá de la existencia de servicios especializados, la realidad es que, en líneas generales, existe una falta de recursos económicos, proyectos educativos y productivos en las comunidades de origen de los niños migrantes que permitan el arraigo y eviten la necesidad de migrar hacia zonas más

desarrolladas del país o los EU, para buscar una mejor calidad de vida.

Varios informantes denunciaron que los programas estatales existentes son desarrollados desde un enfoque principalmente asistencialista y de otorgamiento de beneficios más básicos, lejos de una visión de derechos humanos. Además, algunas de las deficiencias en la especificidad de los programas se basan en la visión acotada de ciertas dependencias gubernamentales de México, como país de tránsito de migrantes más que de asentamiento de migrantes de otras nacionalidades y reasentamiento de migrantes nacionales.

Por último, durante el trabajo de campo en Reynosa fuimos informados de la existencia de un tratamiento psicológico y médico especial para las víctimas de trata. En estos casos, se pone en conocimiento al procurador del estado de origen, para que se haga un seguimiento del caso de ese niño en su municipio de origen. Los operadores aseguran que, en muchos casos, los niños no expresan haber sido víctimas de trata o violaciones de sus derechos y, por ello, no se toman medidas especiales.

Capacitación de Recursos Humanos

- Avances en la capacitación.
- Rol del DIF y UNICEF.
- Discontinuidad de las autoridades municipales.

Hay avances en este rubro, en las instituciones gubernamentales responsables de la recepción y derivación a los estados y comunidades de origen, en especial en los últimos años. Por ejemplo, en el estado de Tamaulipas se realizó un diplomado de cinco meses sobre los derechos de los niños para los empleados del DIF (con la cooperación de la Universidad Iberoamericana ubicada en el DF), que incluyó el tema de migración; y se está planificando un segundo diplomado, coordinado por UNICEF, sobre “niños en situación de emergencia”, que incluirá el tema de migrantes y se espera que tenga 60 participantes de Tamaulipas y otros dos estados.

Asimismo, durante una conversación con un OPI, este expresó que hubo mejoras en las capacitaciones. Algunos de nuestros informantes expresaron preocupación por la falta de formación en derechos humanos en ciertos estados, ya que las características del personal varían de uno a otro, según la decisión política. Por ejemplo, en Oaxaca se iden-

tificó la dificultad de capacitar a los operadores en un enfoque de derechos, debido a que algunas de las autoridades de los 570 municipios existentes cambian cada año, año y medio o tres años.

Evaluación y monitoreo

- Información parcial.
- Flujo de niños migrantes repatriados.
- Datos de la Red Consular.

La recolección de información es realizada por el DIF Nacional, el INM y la Red Consular de México en Frontera. No se trata de una sistematización articulada entre los organismos, sino que cada uno de ellos toma la información relevante para sí. Los registros del DIF Nacional entre 2011 y 2014 (septiembre) sobre los niños migrantes no acompañados por nacionalidad exponen que en el caso de los nacionales mexicanos el flujo migratorio pasó de 11.525 en 2011 a 9.068 en 2014. Mientras que en el caso de los extranjeros pasó de 3.476 en 2011 a 10.723 en 2014. Esto indica un descenso en los niños mexicanos y una tasa de crecimiento en los extranjeros.

De igual modo, se observa una significativa diferencia por sexo en el flujo migratorio, que es predominante y crecientemente masculino. Las estadísticas sobre los niños migrantes extranjeros no acompañados atendidos en módulos al interior de estaciones migratorias alcanzan su máximo en el estado de Chiapas, en el extremo sur (limita con Guatemala). En el caso de los niños migrantes mexicanos no acompañados, según el estado de origen, por orden de importancia, son de: Guerrero, Oaxaca, Sonora y Tamaulipas. Durante 2014, la Red Consular de México en Frontera registra que el principal motivo para la migración de los mexicanos es laboral, y luego siguen motivos de vagancia y familiares; destaca que el principal consulado que realiza repatriaciones de menores no acompañados es McAllen. El INM, dependiente de la Secretaría de Gobernación de la unidad de política migratoria, ha detectado que, del flujo de menores extranjeros presentados al INM por país de nacionalidad, Honduras, Guatemala y El Salvador concentran el 98% del total de niños migrantes asegurados por las autoridades mexicanas en 2014. Los hondureños concentran casi la mitad del flujo total.

PARTE III





Conclusiones y recomendaciones

CONCLUSIONES GENERALES

- Falta de planes, acciones, programas o servicios sostenidos para la niñez y las familias migrantes retornadas.
- Las debilidades de los sistemas de protección derivan en la inexistencia de mecanismos de prevención de la migración.
- Es evidente la relación entre ambos aspectos: la carencia de medidas de protección al retorno y de medidas de prevención de la migración.

Tal como explicamos en la introducción, el objetivo de este estudio es identificar y analizar los obstáculos y los desafíos a los que se enfrenta el desarrollo de políticas, servicios y programas orientados a la protección de los derechos de niños migrantes retornados en sus países de origen, para contribuir con su mejoramiento y proveer posibles marcos y cursos de acción que prevengan la necesidad de los niños de salir de sus países. El análisis, las conclusiones y las recomendaciones de este documento se basan en los estándares de derechos humanos universalmente aceptados, que fueron descritos en el *Manual sobre estándares internacionales de derechos humanos aplicables a los niños, niñas y adolescentes migrantes* (RELAF, Save the Children y UNICEF).

Si bien se identificaron diferentes problemáticas en cada país (descriptas en la segunda sección), la principal preocupación que emerge es la falta de planes, acciones, programas o servicios sostenidos para la niñez y las familias migrantes. También se constató la falta de programas de fortalecimiento comunitario a nivel local, que permita generar espacios de inclusión y participación de los niños. En particular, la inexistencia de un sistema bien organizado para desarrollar este tipo de acciones de protección de los derechos de la niñez lleva a que existan muchas lagunas en los servicios y las políticas, y ello deriva en que los niños no estén adecuadamente protegidos en sus derechos fundamentales, reforzando y/o motivando la decisión de migrar. Resaltan, en particular, varios aspectos críticos:

Coordinación. Falta de coordinación entre las entidades de diversos sectores que cumplen un rol en la garantía de los derechos de la infancia y adolescencia a nivel local y nacional.

Rectoría. Inexistencia o debilidad de un ente rector que coordine las acciones de las entidades gubernamentales y no gubernamentales encargadas de garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños a nivel local y nacional.

En algunos casos, el ente rector está compuesto por distintas instituciones, por lo que su grado de eficacia en el ejercicio de la rectoría está supeditado al grado de articulación y coordinación que se alcance entre esas instituciones.

Descentralización. Pobre desarrollo de procesos de descentralización de programas y servicios. Esto lleva a que exista una baja cobertura de los programas y los servicios, que son inaccesibles en las regiones más postergadas de cada país y/o resultan discontinuos, al no ser una prioridad en el presupuesto estatal y depender de un financiamiento variable.

Respuestas especializadas. Escasez de respuestas especializadas para las diversas razones que motivan la migración: reintegración familiar, necesidades básicas insatisfechas, huida de situaciones de violencia, etc. El Estado tiene tendencia a hacer responsables a las familias de los niños por la decisión de migración, así como de impedir que los niños vuelvan a migrar una vez que han sido deportados. Se responsabiliza a las familias y se “penaliza” al niño por ejercer el legítimo derecho a migrar de un país en el que el Estado no le ha garantizado las condiciones mínimas de desarrollo (seguridad, acceso a la educación, etc.). Las campañas “preventivas” advierten sobre los peligros de la travesía para disuadir a los niños de continuar o emprender la migración, en vez de enfocarse en las causas que la motivan y proponer opciones para superar las necesidades que llevan a tomar la decisión de migrar.

Mecanismos de exigibilidad. Pobre aplicación práctica de los mecanismos de exigibilidad estatales estipulados por la ley, particularmente aquellos que implican la participación de los niños en las demandas por el cumplimiento de sus derechos humanos.

Mecanismos de monitoreo y seguimiento. Falta de seguimiento de la situación de los niños una vez que son reintegrados en sus familias y comunidades. Por ejemplo, carencia de mecanismos que permitan controlar la reinserción educativa o la continuidad de atención sanitaria.

Protocolos. Debilidad en la formulación de estándares de actuación que se apliquen en instrumentos como manuales o protocolos específicos para la atención y la protección de los derechos de la niñez migrante, que detallen los mecanismos y los procedimientos administrativos aplicables. Asimismo, se reconoce que los países comenzaron a trabajar en la adecuación de las leyes y la elaboración de protocolos que definan las rutas de atención, y en la delimitación de las actuaciones de las instituciones de acuerdo con sus competencias legales. En el accionar de las entidades, prepon-

derancia de un enfoque asistencialista y de atención humanitaria por sobre el cumplimiento integral de los derechos humanos de los niños. Esto significa que las respuestas a los niños migrantes retornados están orientadas más a la satisfacción de sus necesidades básicas que a garantizar un plan de protección y restitución de derechos que permita su reinserción exitosa a largo plazo.

○ **Modalidades principalmente institucionales de cuidado de los niños migrantes.**

Si bien se han realizado mejoras en las estructuras y la calidad de los albergues, hay que establecer formas de alojamiento más adecuadas para el procedimiento de repatriación (alojamiento en centros de acogimiento y de protección de carácter abierto u otras modalidades cuya finalidad sea la protección integral y la garantía de derechos fundamentales). Persisten modalidades de alojamiento que constituyen de hecho una detención o privación de libertad, según distintos estándares internacionales, como las Reglas de Beijín, el artículo 4 del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y la Opinión Consultiva 21 de la CIDH.

En circunstancias excepcionales, debidamente acreditadas, la prohibición del contacto con el exterior y otras medidas de seguridad pueden ser adoptadas temporalmente para la preservación de la integridad; en particular, cuando los niños están bajo amenaza por parte de redes de actividades delictivas.

○ **Gran variedad en la calificación del personal responsable del tratamiento de los niños migrantes.**

Aunque se reconoce un avance en la capacitación de los recursos humanos (motivada por la crisis humanitaria de 2014). Hay desde casos en los que la nula o insuficiente formación en materia de migración y derechos humanos es una constante hasta otros en los que las capacitaciones constantes son obligatorias. En ciertos contextos, hay escasez de profesionales especializados (médicos, psicólogos, trabajadores sociales), lo que dificulta la atención de los niños. Se identifica la necesidad de que existan recursos humanos con la capacidad de ayudar a los niños a lidiar con los sentimientos de desarraigo e indagar en cada caso en vez de utilizar cuestionarios homogeneizadores.

○ **Falta de sistemas de evaluación y monitoreo efectivo y permanente.**

Las iniciativas de mejorar los servicios por parte de los Estados se vieron impulsadas por la relevancia pública que adquirió el problema a partir de la declaración de la crisis humanitaria. A la vez, el tema de niñez migrante está desa-

parecido de los presupuestos nacionales, más allá de lo que se destina para solventar las necesidades básicas en los centros de repatriación.

RECOMENDACIONES GENERALES

- Abandonar progresivamente las ideas y las prácticas tutelares en la política pública de niñez, para dejar lugar a una cultura de la protección integral que coloque al niño migrante como sujeto de derechos.
- Promover el apego a estándares de actuación basados en los derechos humanos, en la planificación y la ejecución de la política pública dirigida a la protección de los derechos de los niños retornados.
- Fortalecer el diálogo entre todos los países de la región, para crear políticas regionales que permitan mejorar las condiciones de vida tanto en sus sociedades de origen como en las instancias de movilidad de los niños y las familias migrantes.

Como hemos visto a lo largo de esta evaluación, existen una serie de aspectos que deberían ser tomados en cuenta para arribar a la construcción de un Sistema de Protección Integral de derechos. Para cada país en particular, se han señalado aquí debilidades y fortalezas, obstáculos y desafíos pendientes. Cada país presenta características específicas, lo cual debe ser considerado frente a propuestas que planteen reeditar en un país políticas públicas diseñadas e implementadas en otro.

En ese sentido, cabe señalar que la construcción de un Sistema de Protección Integral debe plantearse superar los escollos propios del Estado donde se desarrolla y brindar respuestas acordes a las demandas de la población. Este diagnóstico se ha planteado como un aporte en tal sentido: se ha procurado identificar las principales dificultades a superar en cada contexto nacional. No obstante ello, existe

un hilo conductor que debería ser común al proceso que se desarrolle en todos los países de la región y se refiere a la profundización de una transición, ya iniciada, que supone el abandono progresivo de las ideas y las prácticas tutelares en la política pública de niñez, para dejar lugar a una cultura de la protección integral que coloque al niño como sujeto de derechos.

Las políticas y los servicios para la protección de los derechos de la infancia deberían organizarse como un sistema holístico y bien articulado, al que denominamos Sistema Integral de Protección de Derechos de la Infancia. Este se refiere al “conjunto de órganos, entidades, mecanismos e instancias a nivel nacional, regional y local, orientados a respetar, promover, proteger, restituir y restablecer los derechos de los niños y niñas, y reparar el daño ante la vulneración de estos, establecidos por las legislaciones nacionales de infancia”. Estas entidades deben conformar un sistema, es decir, “un conjunto de partes organizadas y relacionadas que interactúan para lograr un objetivo común” (Morlachetti, 2013: 12).

Los aspectos centrales para su análisis son los que han sido tomados en esta evaluación: la existencia de una institución u organismo que ejerza la rectoría del sistema (rol de articulador e integrador de las distintas funciones cumplidas por todos los organismos y las instituciones que lo integran); la descentralización (traslado, por parte de los gobiernos nacionales, de la “responsabilidad política y técnica para la elaboración de la política pública de infancia y adolescencia, su ejecución y fiscalización a los ámbitos regionales, departamentales y municipales”); el nivel de participación de las organizaciones de la sociedad civil y los niños; la existencia de un mecanismo independiente de protección de derechos (una institución nacional independiente de derechos humanos que cumpliría un rol importante al promover y asegurar la aplicación y la exigibilidad de los principios de la Convención de los Derechos del Niño en las políticas públicas); y el nivel adecuado de asignación presupuestaria para permitir el correcto funcionamiento del sistema.

Dentro de este sistema de protección de derechos integral, ciertos principios generales deberían estar presentes en la planificación y la ejecución de la política pública dirigida a la protección de los derechos de los niños retornados:

- El **interés superior** como consideración primordial en la búsqueda de soluciones y todo procedimiento que afecte a los niños migrantes. Para que esto sea posible, en los procedimientos y las políticas públicas para la atención de la

niñez, debe prevalecer la perspectiva del cumplimiento de los derechos de los niños por sobre la punitiva del control migratorio. Además, deben establecerse medidas particulares de protección, adecuadas a la situación de vulnerabilidad en que pudiera encontrarse cada niño.

- La **prohibición de discriminación** por razones de clase, género, pertenencia étnica o cultural, discapacidad y de cualquier otra índole, ya sea de los niños como de sus familias, tal como quedó establecido en el artículo 2 de la Convención de los Derechos del Niño.

- El principio de no detención y el derecho a la vida familiar de los niños (incluyendo el derecho a la reunificación familiar).

- Las **garantías jurídicas** que deberían aplicarse en los procedimientos migratorios que involucren niños (incluyendo el derecho a ser escuchados).

En relación con estos principios jurídicos, tanto los organismos estatales del país de destino como los del de tránsito y el de origen deberían dialogar por medio de consulados, autoridades de infancia y ministerios de Relaciones Exteriores, y protocolizar ese diálogo, con el objetivo de asegurar la vigencia de los derechos de los niños en cualquier momento de la travesía migratoria y de retorno.

La protección de los derechos de los niños es una responsabilidad de la comunidad internacional, que debe intervenir para asegurar que los derechos básicos de los migrantes, como se contemplan en numerosos instrumentos regionales e internacionales, sean respetados cuando los gobiernos de sus países de origen no lo logren. Los instrumentos principales para garantizar protección internacional son: la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967 (ACNUR, 2014) y la Opinión Consultiva OC-21/14 de la Corte de Derechos Humanos. Estas establecen el principio de *non-refoulement* o no devolución; es decir, la obligación de los países de evaluar la situación de riesgo en el país de origen antes de devolver a un niño.

De manera más amplia, es necesario que las respuestas para garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños resulten de un diálogo entre todos los países de la región, para crear políticas regionales que permitan mejorar las condiciones de vida en sus sociedades de origen. Se ha mencionado en este informe que tanto la salida del país como las dificultades en la integración son carencias y debilidades de orden cultural, social y político; destacan la falta de oportunidades de educación y empleo, y la persistencia de una cultura que asume la migración de los niños y jóvenes como parte de proyectos de vida individuales y familiares, frente a las nulas posibilidades en sus comunidades.

RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS

EL SALVADOR

- Aumentar la descentralización de las políticas.
- Establecer acciones y programas de ayuda para la reintegración.
- Fortalecer la institucionalidad pública.

Se puede afirmar que hasta el momento los esfuerzos han estado dirigidos a establecer un mecanismo de recepción y atención a los niños que son retornados. Esta tarea ha sido abordada mediante una estrategia interinstitucional en la que tuvieron participación también organizaciones de la sociedad civil; y puede decirse que ha tenido éxito en tanto se ha arribado a la construcción de un protocolo de atención y recepción de los niños.

Sin embargo, se advierte con preocupación una débil y casi inexistente oferta de programas destinados a la reinserción comunitaria, educativa y familiar. Una vez que han actuado las Juntas de Protección (órganos encargados de determinar el interés superior del niño en el proceso de retorno y reinserción familiar y comunitaria), las posibilidades de dar seguimiento a cada situación en particular son ciertamente limitadas. Pero cabe señalar que se encuentra en elaboración por parte del ISNA, junto con OSC, una estrategia enfocada en el seguimiento de los niños retornados. Este emprendimiento, como tantos otros, cuenta con el apoyo y el trabajo de algunas OSC, lo cual debe llamar la atención respecto de la firme rectoría que debe ejercerse desde el ámbito público para encauzar y canalizar los esfuerzos producidos desde las OSC.

Son las instituciones estatales las que tienen la obligación de sentar las bases programáticas de la política de infancia, y para ello es necesario fortalecer las instituciones que tienen la función de rectoría. En El Salvador, es el CONNA el organismo que debiera efectivamente regir el proceso de planificación y elaboración de políticas. Se observa que existe entre el CONNA y el ISNA una frontera que divide competencias y áreas de intervención, que debería ser más clara. Los programas y los dispositivos que se ofrezcan a través del ISNA deberían contar con la aprobación del CONNA y ajustarse a un enfoque de protección integral.

En cuanto a la posibilidad de contar con un Sistema Nacional de Protección que dé respuestas a las distintas problemáticas de la infancia, cabe señalar que se cuenta con un

marco normativo que funda una institucionalidad acorde a un enfoque de protección integral; pero se evidencia una importante carencia de programas que puedan dar respuestas efectivas a los diversos problemas que atraviesa la niñez retornada.

Existen múltiples causas que obstaculizan la puesta en funcionamiento de un Sistema de Protección eficiente. El problema del bajo nivel de descentralización de las políticas es aún un desafío pendiente. Hacen falta programas elaborados con una fuerte presencia y rectoría pública, y que estén accesibles en todo el territorio nacional. Asimismo, estos programas deberían desarrollarse con especial hincapié en mejorar las posibilidades de desarrollo de los niños y sus familias en el país, brindando un contexto de seguridad y acceso a derechos. Garantizar una oferta de instituciones de educación media en todo el territorio es una cuestión pendiente que, sin duda, mejoraría las perspectivas de miles de niños que migran todos los años. Es necesario desarrollar, en primer término, una cultura de gestión responsable a nivel de los municipios. Esta es la base sobre la cual podrán desarrollarse los comités locales de protección de derechos de niños.

Por otro lado, se advierte que, si bien se han desarrollado diagnósticos y estudios cuantitativos sobre la evolución del flujo migratorio en los últimos años, no se cuenta con una perspectiva integral y profunda del fenómeno de la migración en el país y en la región. Varios entrevistados han llamado la atención sobre esta cuestión de central importancia. Poner en perspectiva el problema actual de la “crisis” de la niñez migrante llevaría a concluir que, lejos de tratarse de un problema coyuntural que requiera soluciones coyunturales, es una problemática estructural ligada íntimamente a las características culturales, políticas y económicas del país y de la región.

En ese sentido, llama la atención que, frente a esta “crisis”, los debates giren en torno a encontrar una causa específica de las migraciones, sea la inseguridad o las necesidades de reunificación familiar. Este debate, a todas luces estéril, es un síntoma de cierta desorientación para realizar análisis profundos que se planteen buscar respuestas más allá de la coyuntura.

GUATEMALA

- Establecer acuerdos y mecanismos interinstitucionales.
- Establecer acciones y programas de ayuda para la reintegración.
- Asegurar un presupuesto adecuado para implementar la política de protección especial de niños migrantes.

Se constata la activación de algunos procesos destinados a mejorar la capacidad de respuesta, por parte del gobierno, la sociedad civil y organismos de cooperación. Entre ellos, una revisión del marco jurídico e institucional, y de los procedimientos en materia de niñez y adolescencia migrante no acompañada: la iniciativa de ley específica para la Protección de Niñez y Adolescencia Migrante no Acompañada y Separada de su Familia y de Combate al Tráfico Ilícito de Migrantes, y el Código Guatemalteco de Migración, iniciativa N.º 4928, que crea un instituto especializado. Ambas iniciativas trabajan en la definición de procedimientos y entidades responsables de la protección internacional, la recepción y la reunificación de niños migrantes no acompañados o separados. Se está trabajando en Manuales en Atención Psicosocial y Protocolos de Recepción, y ya se cuenta con un borrador de una Política Pública de Atención Integral a Niñez Migrante no Acompañada; su aprobación y puesta en práctica significarán un importante avance.

Se ha reconocido la carencia de mecanismos de seguimiento, lo que resulta en la búsqueda de opciones. En esta línea, los oficiales de protección OPI del albergue “Nuestras Raíces” en Quetzaltenango están realizando visitas de seguimiento a los niños reunificados en ese departamento. Es necesario asegurar que cuenten con capacidades técnicas y tengan disponibles los recursos materiales y de derivación psicosocial que se requieren para los niños y las familias, además de ampliar mecanismos y recursos disponibles para el seguimiento de niños retornados. Entre las limitaciones, cuenta la carencia de un SPI institucionalizado; en su lugar, actúa un conjunto de instituciones públicas que asumen parcialmente la responsabilidad de algunos aspectos de la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Urge establecer entre las instituciones acuerdos y mecanismos para que se identifiquen como parte de una política de Estado de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia. Resalta la debilidad de la Procuraduría General de la

Nación; una de las causas es la falta de recursos humanos y financieros. Su respuesta no es adecuada según los estándares internacionales, lo cual podría derivarse de una nula o limitada apropiación del enfoque de derechos de niños. La PGN se limita a cumplir su mandato como un mero agente formal que hace el acta de recepción y entrega del niño. Debe trabajarse en la revisión del enfoque y la capacitación de sus recursos humanos existentes, así como dotarla de nuevo personal. El trato que la PGN da a niños y familiares en el proceso no se corresponde con los estándares internacionales. El niño no es abordado como sujeto de derechos, ni se le respeta su derecho a ser oído. La actitud hacia el niño y su familia adopta un tono de interrogatorio intimidante; el agente estatal intimida al niño y su familia a no volver a migrar, bajo amenaza de ser los adultos llevados ante justicia por negligencia, con una posible condena de prisión.

Es necesario reconocer que no existe una política de protección especial para garantizar los derechos de niños migrantes; solo existe el Programa de Atención al niño migrante del SBS, que se limita a la recepción y la entrega. De igual modo, se debe dotar del presupuesto necesario para el cumplimiento de las obligaciones asumidas en la Ley PINA, particularmente la PGN y la SBS. No se hace una evaluación del riesgo de los niños ni de la pertinencia de la reunificación familiar como medida de protección; tampoco, seguimiento y derivación del caso a las correspondientes entidades, para la restitución de derechos vulnerados. La intervención se limita a: protección internacional en el país de destino, traslado, recepción, localización de los padres o familiares para la entrega del niño y la entrega (reunificación).

No hay medidas de protección para los niños migrantes no nacionales que se encuentran en el territorio (es necesario recordar que Guatemala es un país de tránsito y, como tal, debe garantizar también la protección de derechos de niños no nacionales).

∴ HONDURAS ∴

- Fortalecer la autoridad pública.
- Establecer acciones y programas de ayuda para la reintegración.
- Abordar la problemática de la violencia social.

Se constata el aumento del número de niños migrantes en los últimos años, que llegaron a duplicarse en el 2013. Sin embargo, no hay un estudio de perfil de niños migrantes no acompañados, ni información accesible en cuanto a procedencia y edades. A pesar de tener un marco legal favorable a la protección de los derechos de la niñez, no existe una política integral de niños, ni de niñez migrante, de largo plazo, orientada a hacer efectivos los compromisos asumidos frente a los ciudadanos y la comunidad internacional, a través de la normativa y los planes de desarrollo de país.

Se ha constatado una caída importante en la inversión pública en niñez y adolescencia: cayó del 9,2% del PIB a un 6,3% (2009-2011). Gran parte de la inversión social se destina a salud y educación (40% del gobierno central y 67,4% del municipal). La distribución del presupuesto muestra que es usado, en un alto porcentaje, en el pago de gasto corriente, con muy baja inversión real en protección de derechos de la niñez.

Una creciente fragilidad política e institucional del Estado, experimentada en la última década, ha significado que los gobiernos no logren garantizar la protección integral de la niñez y la adolescencia con base en la CDN. Honduras se encuentra en un proceso de transformación de su institucionalidad. Reflejo de la fragilidad institucional rectora en niñez resulta también de la declaración de emergencia humanitaria que instala la Fuerza de Tarea Conjunta del Niño Migrante para la convergencia institucional, que movilizó más de 12 instituciones oficiales y no gubernamentales (la DINAF y Despacho de la Primera Dama, coordinación; 5 Secretarías de Estado; Dirección General de Transporte; Comisión Permanente de Contingencia; CONADEH; Fiscalía de Niñez, Registro Nacional de las Personas, etc.).

El Centro “El Edén” es la institución encargada de la atención primaria en el proceso de conducción de niños migrantes no acompañados, único establecimiento público de recepción y atención de niños migrantes acompañados y no acompañados. A partir de la declaración de emergencia,

está recibiendo apoyo técnico y financiero de parte de cooperación internacional y ONG locales, para fortalecer su infraestructura y las áreas de atención y servicios especiales orientados al proceso de conducción de niños migrantes no acompañados, por lo que ha mejorado sus condiciones. Pero aún carece de personal suficiente y con formación apropiada.

Las acciones y los mecanismos que se han generado desde la declaración de la situación de emergencia (junio de 2014) fueron asumidas a nivel de cada institución sectorial. Esto ha omitido que la entidad rectora, la DINAF, asuma sus competencias de rectoría, formulación, coordinación y supervisión de la implementación de políticas y normativa en materia de niñez, adolescencia y familia, basada en una agenda de trabajo con objetivos, indicadores y resultados comunes. Y esto resulta en un débil organismo rector, que ha minimizado sus competencias, y derivado a entidades civiles y religiosas los servicios de atención y protección.

Desde la Secretaría de Educación, se ha adoptado un conjunto de medidas adecuadas para garantizar la restitución del derecho a la educación de niños retornados. Este es un importante avance que debe profundizarse y alcanzar otras áreas de gobierno, tales como salud, trabajo, cultura, etc.

Los organismos internacionales están jugando un importante papel de apoyo a las políticas públicas, mediante el desarrollo de programas concretos, que deberá ser sostenido, promoviendo la responsabilización del Estado.

Un punto tan complejo como necesario de plantear es la ausencia de una respuesta efectiva, por parte de las instituciones del Estado, al incremento de desplazamientos forzados de niños por violencia relacionada con narcotráfico, crimen organizado y aumento en el número de pandillas (que involucran a niños y jóvenes). Es necesario reconocer este hecho, así como desarrollar acciones innovadoras para la prevención de una problemática que, una vez presentada, resulta de muy difícil abordaje.

●● MÉXICO ●●

- Implementar en todos sus términos la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
- Establecer nuevas acciones y programas de ayuda para la reintegración y mejorar las existentes.
- Mejorar los mecanismos de exigibilidad.

Durante el trabajo de campo, la Secretaría de Gobernación publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que expide la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Esta resolución entrará en vigor a partir del viernes 5 de diciembre de 2014, y tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas estatales realizarán las modificaciones dentro de los próximos 180 días naturales. En tanto, los sistemas locales y municipales de protección deberán integrarse a más tardar dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor de las modificaciones legislativas.

Las disposiciones reglamentarias derivadas de esta ley deberán ser expedidas por el Ejecutivo Federal en un plazo no mayor a los 180 días naturales, contados a partir de que entre en vigor el decreto. La Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes se constituirá en el siguiente ejercicio presupuestal. En tanto el Sistema Nacional DIF deberá reformar su Estatuto Orgánico, a fin de que, en un plazo no mayor a 90 días naturales a partir de la entrada en vigor del decreto, se formalice la creación de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, con sus respectivas unidades administrativas.

En consecuencia, el Sistema Nacional de Protección Integral deberá quedar instalado dentro de los 180 días naturales, a la publicación del Decreto. En lo que se refiere a niños migrantes, la legislación:

- establece los derechos de las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, sin perjuicio de los establecidos en otras disposiciones legales nacionales o instrumentos internacionales;
- prevé quién ejercerá representación legal, tutela, asesoría y acompañamiento de los niños migrantes no acompañados durante los procedimientos;
- establece las competencias y las facultades de las autoridades responsables de la protección de los derechos de los niños migrantes no acompañados;
- señala la obligatoriedad de la norma en esta materia para los tres órdenes de gobierno;
- establece las reglas para que las organizaciones de la so-

ciudad civil puedan coadyuvar a hacer efectiva la atención y la protección de este grupo;

- crea un sistema informático y mecanismos interinstitucionales para dar un seguimiento integral y personalizado a cada caso;
- faculta al DIF para formular un Programa Nacional en materia de Protección y Atención para los niños migrantes no acompañados, tomando en cuenta la opinión de autoridades estatales, del Distrito Federal y municipales, así como de las OSC involucradas;
- indica las facultades y las obligaciones de las dependencias de los tres órdenes de gobierno para la protección y la asistencia de los niños migrantes no acompañados;
- implementa acciones iniciales de seguimiento y procedimientos para protección, atención y asistencia.

Estos aspectos que prescribe la ley, de ser efectivizados, resolverían las vacancias y las debilidades hoy existentes. El Sistema Nacional DIF se encuentra realizando diversos esfuerzos para mejorar su capacidad de atención a niños migrantes. Sin embargo, se visualizan una serie de nudos críticos que dificultan estas mejoras. La estructura federal complejiza el traspaso de recursos, generando grandes desigualdades entre los municipios. Si bien pueden haber (y, de hecho, se han aplicado) apoyos extraordinarios, en los últimos dos años no ha habido. El DIF nacional da una parte muy pequeña de recursos a los municipios, y el apoyo extraordinario solo se puede utilizar para infraestructura, pero el personal debe ser financiado por los DIF estatales o municipales; estos últimos, en algunos casos, no tienen capacidad para recaudar recursos, por lo que no pueden diseñar y ejecutar acciones o programas de ayuda a niños retornados.

En la actualidad, se ha identificado que la capacidad del DIF para la atención migratoria está rebasada. Las autoridades federales han señalado que, en albergues destinados a 40 personas, han llegado a tener más de 100, por lo que muchas veces deben ocuparse las estaciones migratorias para albergar a niños y niñas, donde conviven con adultos (aunque hay espacios diferenciados, no hay personal ni un programa de acciones apropiado durante la estadía). El presupuesto asignado para la atención de niños migrantes no acompañados, albergados por ley en el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), es de apenas 8,5 millones de pesos al año, cuando esta tarea de atención a miles de niños tendría un costo superior a los 430 millones de pesos, según el Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración (INM). Ello es, por ende, solo el 2% de lo que se requiere.

Se atribuye al origen del DIF su enfoque asistencialista, pese a que se han hecho esfuerzos por incorporar el enfoque de derecho e incorporar la visión y la participación de los niños. Pero, a nivel nacional y estatal, sigue predominando un enfoque fragmentado y asistencialista de la política, lo que deberá ser cuidadosamente revisado y revertido en la etapa que comienza. Es preocupante en este sentido que las procuradurías que prevé la nueva ley sean las mismas que hoy existen en el DIF, con un refuerzo adicional, y no cambien ni de institución (dándoles autonomía) ni de enfoque.

Cabe señalar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ha realizado investigaciones que señalan que los abusos y las violaciones a los derechos humanos cometidos por servidores públicos contra los niños migrantes que atraviesan territorio nacional se están incrementando, y la capacidad de los albergues del DIF para brindarles protección está siendo rebasada. Una de las entidades involucradas es precisamente la Procuraduría General de la República (PGR).

Observamos en México cierta debilidad del rol de la sociedad civil, mientras que el rol de organismos internacionales de cooperación se ha fortalecido como un actor relevante. Las OSC no visualizan lo mismo para ellas; es más, no son optimistas frente al cambio legislativo, ya que, estando en los propios territorios, pueden dar cuenta de la dificultad que implicará implementar todos los cambios legislativos. Las ONG en México han señalado en varias ocasiones que los acuerdos a los que lleguen México, EU y Centroamérica para paliar los efectos de la crisis humanitaria de los niños migrantes no acompañados no servirán de nada si los gobiernos de los países involucrados no modifican las condiciones económicas que dan origen a este fenómeno. En este sentido, cuestionan que la legislación y los acuerdos entre los Estados no contemplen medios para evitar la migración.

Se constató cierta duplicación de esfuerzos (protocolos múltiples para la atención de niños migrantes de forma no coordinada). En ninguno de los casos, tienen carácter vinculante. Se recomiendan la articulación y la centralización o la unificación de los instrumentos, y generar estrategias para que estos tengan real incidencia. Se observó debilidad de la integralidad de la protección para adolescentes, específicamente en la articulación entre los sectores. Una de las cuestiones más problemáticas es la falta de seguimiento y de protección para aquellos adolescentes que cumplen 18 años, quedando inmediatamente fuera de todos los protocolos y protección especial.

No se contempla una política que prevea que el niño o adolescente es menor de edad en el momento de ingresar al sistema y en su egreso por mayoría de edad debería continuarse con la protección social universal. Esto es muy importante si se considera que el mayor flujo de migrante es de adolescentes. Otro problema que impide la atención de los adolescentes es la pertenencia de estos (o más bien su captura) por parte del crimen organizado. No existen, ni al parecer se están contemplando, mecanismos de protección especial para estos jóvenes, que no pueden ingresar a los albergues tradicionales, tampoco a familias de acogimiento, y cuya deportación o retorno pone en serio riesgo su vida. Podría ser considerado un modelo de “casas de refugio”, como las que se usan para las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar.

Un obstáculo importante que tienen los actores involucrados en la protección de la infancia es la presencia del crimen organizado en la mayor parte de los municipios del país. Existe poca o nada de sistematización de información acerca de cómo se han generado buenas prácticas en municipios donde el crimen organizado es parte de la comunidad. Y hay serias discrepancias en relación con cómo abordar esta problemática; el país no cuenta con una política para enfrentar esta situación, por lo que los operadores de política pública terminan gestionando “a pesar”, o incluso “con”, el crimen instalado en las comunidades.

Los estudios y las entrevistas parecen mostrar que la falta de oportunidades económicas sigue encabezando la lista de razones por las cuales los mexicanos (incluidos niños y adolescentes) migran a EU, y esto es visto como una especie de movilidad social legitimada por las familias, la comunidad y la sociedad en general. Se genera la necesidad de trabajar en proyectos de desarrollo con base comunitaria, independientemente de las coyunturas políticas, sostenidos en el tiempo, que generen recursos para el arraigo de los jóvenes. Faltan capacitaciones y herramientas enfocadas para adolescentes; es necesario señalar que los protocolos que se están creando y las capacitaciones de los funcionarios están focalizados en la protección de los niños más pequeños, pero existe poco material formativo y de apoyo para el trabajo con adolescentes, cuando estos son quienes mayoritariamente cruzan la frontera o se ven involucrados en infracciones a la ley.

Hay un reconocimiento de las mejoras, pero aún es necesario extender las políticas de niñez migrante no acompañada para toda la niñez migrante y extender los programas para mexicanos a toda la niñez migrante de Centroamérica.

Existen avances con el DIF en desarrollar mecanismos alternativos a la detención, pero solo el compromiso no es suficiente, se requieren apoyos para que realmente se haga, ya que en sus políticas pesa el enfoque de seguridad, y no el de garantías de derechos. Deberá existir una fuerte colaboración de los organismos internacionales para que los compromisos pactados, que van más allá de lo que la nueva ley les pide, se cumplan en el corto plazo.

Se identificó la necesidad de diseñar estrategias de cuidado alternativo familiar para niños migrantes; no existen opciones de acogimiento familiar. Esto deberá realizarse a pequeña escala, generando modelos con estándares de intervención replicables. Para sostener y enmarcar estos programas innovadores en el DF, se deberá publicar e implementar la ley de cuidados alternativos, la que establece en su artículo 27 que el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, la SDS y la comunidad favorecerán en todo momento el acceso a recursos necesarios para que los niños permanezcan en el ámbito familiar y comunitario.

Los recursos deberán ser aplicados para subsanar situaciones en las que la continuidad de la convivencia se encuentre en riesgo o bien para favorecer la reinserción en el ámbito familiar cuando ha habido una separación. Se han reconocido algunos buenos programas en implementación (destacados en este documento), muy poco conocidos. Se recomienda su difusión y promover el intercambio de experiencias.

BIBLIOGRAFÍA y FUENTES

ACNUR (2014). *Arrancados de raíz: causas que originan el desplazamiento transfronterizo de niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados de Centroamérica y su necesidad de protección internacional*.

Arango, J. (2003). La explicación teórica de las migraciones: luces y sombras. *Migración y Desarrollo*, N° 1. Red Internacional de Migración y Desarrollo: Zacatecas, Latinoamericanistas.

Canales, A. y Zolniski, C. (2000). *Comunidades transnacionales y migración en la era de la globalización*. Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, San José, Costa Rica, 4-6 de septiembre de 2000.

Casaus Arzú (2014). Prólogo. En: M. De Gori, E. y Rostica, J. (eds). *Centroamérica. Política, violencia y resistencia: miradas históricas*. Buenos Aires: Nueva Trilce.

Castillo Ramírez, G. (2014a). Olvidados e invisibles. Niños migrantes centroamericanos: indiferencia e incomodidad estatales. *Rebelión*, 8 de octubre de 2014. Disponible en: [<http://www.rebelion.org/noticias/2014/10/190546.pdf>].

Castillo Ramírez, G. (2014b). Migración internacional de campesinos mexicanos a Estados Unidos. Entre las carencias histórico-estructurales y la ausencia de derechos. *Rebelión*, 18 de noviembre de 2014. Disponible en: [<http://www.rebelion.org/noticia.php?id=192146>].

Catholic Relief Center (2010). *Niñez migrante: detención y repatriación desde México de niños, niñas y adolescentes centroamericanos no acompañados*.

Cavendish, B. y Cortázar, M. (2011). *Niños en la frontera. Evaluación, protección y repatriación de niños, niñas y adolescentes mexicanos sin compañía*. Appleseed.

Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (2014). *Estudio nacional y municipal sobre la inversión pública a favor de la niñez*, serie Derechos Fundamentales, Derechos de Niñez, volumen 70, Honduras, septiembre.

Centro Nacional de Información del Sector Social (2014). *Informe estadístico de las personas repatriadas/retornadas a Honduras*, período enero a septiembre, Honduras, 21 de septiembre.

Ceriani Cernadas, P. (2012). *Niñez detenida. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes en la frontera México-Guatemala. Diagnóstico y propuestas para pasar el control migratorio a la protección integral de la niñez*. Centro de DD. HH. Fray Matías de Córdova y Centro de DD. HH. de la UNLA.

Ceriani Cernadas, P. et al. (2014). Niñez y adolescencia en el contexto de la migración: Principios, avances y desafíos en la protección de sus derechos en América latina y el Caribe. *REMHU, Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana*, año XXII, N° 42, Brasilia, enero/junio, pp. 9-28.

ChildFund (2014). *Unaccompanied and Accompanied Migrant Children Crisis. Emergency rapid assessment*.

CIDH (2013). *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. Disponible en: [<http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/Informe-Migrantes-Mexico-2013.pdf>].

Comisión Pastoral de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal de Guatemala (2013). *Niños, niñas y adolescentes migrantes en EU, víctimas de deportación y separación familiar*.

Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador, Equipo Argentino de Antropología Forense, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (2013). *Comunicado de prensa*. San Salvador, junio.

BIBLIOGRAFÍA y FUENTES

- Comité de los Derechos del Niño (1999, 2007). *Observaciones finales Honduras*. Ginebra. CRC/C/15/Add.105 y CRC/C/HND/CO/3.
- Comité de los Derechos del Niño (2002a). *Observación general N° 2: El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño*. Ginebra, noviembre.
- Comité de los Derechos del Niño (2002b). *Observación general N° 14: El derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)*. Ginebra, mayo.
- Comité de los Derechos del Niño (2003). *Observación general N° 4: La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la CDN*. Ginebra, julio.
- Comité de los Derechos del Niño (2005). *Observación general N° 6: Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*. 30° período de sesiones (CRC/GC/2005/6), 17 de mayo-3 de junio.
- Comité de los Derechos del Niño (2009). *Observación general N° 11: los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención*. Ginebra, 12-30 de enero.
- Comité de los Derechos del Niño (2010). *Observación final Guatemala*, Ginebra. CRC/C/GTM/CO/3-4.
- CONEVAL y SEDESOL (2012). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social de Oaxaca*.
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989), 20 de noviembre. Disponible en: [http://www.unicef.org/argentina/spanish/ar_insumos_MNcdn.pdf].
- Corte IDH (2014a). *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. Opinión Consultiva OC-21/14-19 de agosto. Serie A N° 21.
- Corte IDH (2014b). *Opinión Consultiva N° 21: Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. Costa Rica, agosto.
- González Sánchez, M. (2014). *Niñez migrante no acompañada en la región Norte y Centroamérica. Honduras, El Salvador, Guatemala, México y Estados Unidos*. Instituto para las Mujeres en la Migración. Disponible en: [<http://observatoriocolef.org/Articulo/327>].
- ICEFI/UNICEF (2014) *¡Contamos! 19. Diagnóstico de la situación de las finanzas públicas en Guatemala a diciembre de 2014*, Guatemala, diciembre.
- Lachenal, C.; Martínez, J. C., y Mogue, M. (2009). *Los organismos públicos de Derechos Humanos en México. Nuevas instituciones, viejas prácticas*. Fundar, Centro de Análisis e Investigación. Del sitio web oficial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, disponible en: [<http://www.cndh.org.mx>]; y del sitio web oficial de la Procuraduría General de la República, disponible en: [www.pgr.gob.mx].
- López Castro, G. (ed.) (1988). *Migración en el Occidente de México*. México: El Colegio de Michoacán.
- Maldonado R. y Hayem M. (2014). *Las remesas a América latina y el Caribe en 2013: aún sin alcanzar niveles de pre-crisis*. FOMIN.
- Morlachetti, A. (2013). *Sistemas nacionales de protección integral de la infancia en América Latina y el Caribe. Fundamentos jurídicos y estado de aplicación*. UNICEF/División de Desarrollo Social, CEPAL.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2010). *Estudio sobre los problemas y las mejores prácticas en relación con la aplicación del marco internacional para la protección de los derechos del niño en el contexto de la migración*. Ginebra, julio.
- OIM (2013). *Niños, niñas y adolescentes migrantes de América Central y México*. San José, Costa Rica.
- PGN. *Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal 2015 y Multianual 2015-2017*, Guatemala.

BIBLIOGRAFÍA y FUENTES

Procuraduría de Derechos Humanos (2014). *Informe anual circunstanciado 2013*, Guatemala.

RELAF (2010). *Informe latinoamericano: Situación de la niñez sin cuidado parental o en riesgo de perderlo en América latina*.

RELAF (2011). *Guía de estándares para el personal de las entidades públicas y privadas que se ocupan de la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes. Versión para adultos*.

RELAF (2013a). *Discriminación en las instituciones de protección de niñas, niños y adolescentes. Institucionalización y prácticas discriminatorias en Latinoamérica y el Caribe*. Disponible en: [www.relaf.org].

RELAF (2013b). *Estudio sobre el sistema local de protección de la infancia: caso Rosario, provincia de Santa Fe, Argentina*.

RELAF (2014). *Manual sobre estándares internacionales de derechos humanos aplicables a los niños, niñas y adolescentes migrantes*.

Relatoría Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes (2009). Misión a Guatemala (24 a 28 de marzo). Consejo de DD. HH., Sesión 11, 18 de marzo.

Relatoría Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes (2010). Consejo de DD. HH., Sesión 11, 14 de mayo.

Rosales, M. I. (2009). *La perspectiva de la migración internacional en el marco de las relaciones internacionales: las remesas sociales, una nueva reflexión*. Resumen de tesis de maestría, presentada el 10 de septiembre.

Tamaulipas, gobierno de Estado. *Materiales del Programa binacional de educación migrante (PROBEM)*.

Torres-Rivas, E. (2008). *Razones y verdades en la migración centroamericana*. III Curso Internacional Sobre Migración y Salud, julio, Puebla, México.

UNICEF, Comisión Pastoral de Movilidad Humana y Humilistas Guatemala (2014). *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes no Acompañados, en el Proceso Migratorio*.

UNICEF Office of Research Innocenti (2004). *Innocenti Digest*, N° 11: "Ensuring the rights of indigenous children". Disponible en: [http://www.unicef-irc.org/publications/358].

Entre 2013 y 2014, aumentó de manera considerable el número de niños, niñas y adolescentes no acompañados que migran desde los países de América Central hacia México y los Estados Unidos. Se estima que, entre octubre de 2013 y mayo de 2014, cerca de 50.000 niños y niñas migrantes fueron detenidos en la frontera.

Este informe intenta cubrir la escasez de información sobre políticas y servicios de entidades gubernamentales y no gubernamentales encargadas de la protección de los derechos de niños migrantes retornados a sus sociedades de origen en los países del Triángulo del Norte y México, enfocando las acciones tendientes a restituir el derecho a la convivencia familiar y la integración comunitaria.

Se espera que, sobre la base de un conocimiento más profundo de las fallas de estas políticas y servicios de protección de los derechos de la niñez, se hagan modificaciones que permitan abordar las problemáticas de los contextos de los que migran los niños, y a los cuales retornan luego de ser deportados.