

Niños ENFUUGA



NIÑOS NO ACOMPAÑADOS QUE HUYEN DE CENTROAMÉRICA Y MÉXICO
Y LA **NECESIDAD DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL**

Un estudio realizado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados para los Estados Unidos y el Caribe.
Washington, D.C.



UNHCR
The UN
Refugee Agency



El ACNUR y los niños no acompañados y separados

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (el ACNUR) es la única organización internacional e intergubernamental de las Naciones Unidas a la cual la Asamblea General de la ONU ha confiado la responsabilidad de proveer protección internacional a los refugiados y a otras personas de interés y, con los Gobiernos, de buscar permanentemente soluciones a sus problemas.¹ El ACNUR no podría llevar a cabo sus labores esenciales sin el apoyo, cooperación y participación de los Estados alrededor del mundo.

El ACNUR provee protección internacional y asistencia directa a los refugiados alrededor del mundo en 125 países. Con más de 60 años de experiencia en la supervisión del sistema de protección a refugiados sobre la base de tratados internacionales, El ACNUR ha recibido en dos ocasiones el Premio Nobel de la Paz por su trabajo con y para los refugiados. El ACNUR trabaja en estrecha colaboración con los Gobiernos y otros para asegurar que la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967 sean honrados y que las políticas de migraciones nacionales y regionales sean sensibles a las potenciales necesidades de protección de todos los individuos. Como centro a la protección internacional de los refugiados – y al mandato del ACNUR – está el proveer a los refugiados protección por asilo, asegurar que los derechos humanos sean respetados y salvaguardar el principio fundamental de no devolución: la prohibición del retorno de cualquier refugiado al lugar en donde él o ella se encuentra en peligro.²

La protección de los niños es una prioridad del ACNUR a nivel mundial, regional y nacional.³ El ACNUR ha reconocido durante mucho tiempo el derecho de los niños y de las niñas a solicitar asilo en derecho propio y su vulnerabilidad inherente – en especial aquellos niños y niñas no acompañados o que han sido separados de sus familias⁴ – al igual que el hecho de que existen formas específicas de persecución a niños y niñas que pueden conducir a la solicitud de protección de refugio. La principal preocupación del ACNUR es que todos los niños no acompañados y separados sean evaluados consistentemente y de modo apropiado para recibir protección y

que, una vez identificados, tengan acceso total para buscar y recibir protección internacional que considere su edad y experiencias de modo sensible.⁵ Un objetivo fundamental es asegurar que todos “las niñas y niños estén a salvo de todas las formas de violencia, abuso, negligencia y explotación”.⁶ Todas las acciones ejecutadas con respecto a los niños refugiados deben estar guiadas por el principio que “los derechos humanos de los niños, en particular su interés superior, deben ser de consideración primordial”.⁷

Como parte central de proveer identificación apropiada a niños no acompañados y separados, la evaluación y la protección implican el reconocimiento de que “los Estados son los responsables principales de proteger a todos los niños y deben promover el establecimiento y la implementación de sistemas de protección para la niñez, de acuerdo con sus obligaciones internacionales, para asegurar el acceso de todos los niños que estén bajo su jurisdicción”.⁸ Adicionalmente, la Convención de los Derechos de los Niños, el marco normativo internacional fundamental para los derechos y la protección de la niñez, brinda atención particular a las necesidades de protección especiales de los niños privados de su entorno familiar y de los niños que son refugiados o solicitan asilo, y establece que todas las disposiciones de la Convención se apliquen sin discriminación a todos los niños bajo la jurisdicción del Estado”.⁹

Muchos niños no acompañados o separados, incluidos aquellos entrevistados para el presente estudio, llegan en un contexto de “migraciones mixtas”, que incluye tanto a individuos en necesidad de protección internacional como a migrantes sin necesidades de protección internacional. En este sentido, el Plan de Acción de 10 puntos sobre la Protección de Refugiados y las Migraciones Mixtas, “una herramienta desarrollada por el ACNUR para asistir a los Gobiernos y otros socios en la incorporación de las consideraciones de protección de refugiados en las políticas de migraciones”, impera ser considerado.¹⁰ El Plan de 10 puntos reconoce que el número de refugiados y solicitantes de asilo es una porción relativamente pequeña del desplazamiento global de personas y que tales desplazamientos, a menudo involucran a menudo traficantes y contrabandistas de personas y hace énfasis en que “se deben tomar los pasos para establecer sistemas de ingreso que permitan identificar nuevas llegadas con necesidades de protección internacional y que les provean soluciones apropiadas y diferenciales”.¹¹ Significativamente, el Plan de 10 puntos contiene una sección sobre “sistemas de protección para la niñez”, una sobre identificar mujeres y niñas en riesgo, y otra sobre la protección de víctimas de la trata de personas.¹²


Con base en estas prioridades, la Oficina Regional del ACNUR para los Estados Unidos y el Caribe en Washington D.C. (El ACNUR Washington), ha, de igual forma, identificado la vulnerabilidad de los niños como preocupación primordial y ha dedicado muchos recursos a la investigación de asuntos de protección relacionados a las llegadas a y en los Estados Unidos.¹³ Por ejemplo, en 2012, con la completa cooperación y apoyo del Gobierno norteamericano, el ACNUR Washington empezó a monitorear la evaluación de protección de niños no acompañados y separados de México en la frontera sur de los Estados Unidos.¹⁴ Este informe es un componente clave para el trabajo del ACNUR con y para los niños no acompañados y separados en la región.



RESUMEN EJECUTIVO

Desde 2009, el ACNUR ha registrado un número creciente de solicitantes de asilo – tanto de niños como de adultos – de El Salvador, Honduras y Guatemala que ingresan su solicitud en la región de las Américas.¹⁵ Los Estados Unidos registró el número más grande de nuevas solicitudes de asilo entre todos los países de asilo, con un aumento del 85% del total de nuevas solicitudes de individuos de estos tres países en 2012. El número de solicitudes de asilo ha igualmente aumentado en otros países diferentes a los Estados Unidos. En conjunto, México, Panamá, Nicaragua, Costa Rica y Belice registraron un incremento del 435% en el número de solicitudes de asilo llevadas a cabo por individuos de El Salvador, Honduras y Guatemala. En los Estados Unidos, aumentó significativamente el número de adultos que expresaban a los oficiales migratorios al llegar a un puerto o luego de ser aprehendidos en la frontera sur, tener temor de retornar a sus países de origen de 5.369 en el año fiscal 2009 a 36.174 en el año fiscal 2013.¹⁶ Personas de El Salvador, Honduras, Guatemala y México cuentan por el 70% de este incremento.

Iniciando en octubre de 2011, el Gobierno norteamericano registró un incremento dramático – comúnmente referido en los Estados Unidos como “la oleada” (the surge en inglés) – en el número de niños no acompañados y separados que llegaron a los Estados Unidos desde estos tres países – El Salvador, Guatemala y Honduras. El número total de aprehensiones de niños no acompañados y separados de estos tres países en la Aduana y Protección en las Fronteras de los EE.UU. (CBP por sus siglas en inglés) saltó de 4.059 en el año fiscal 2011 a 10.443 en el año fiscal 2012, para duplicarse a 21.537 en el año fiscal 2013. Al mismo tiempo, un número alarmante de niños mexicanos han



estado ingresando a los Estados Unidos en un periodo de tiempo mayor, y aunque la brecha se está cerrando desde el año fiscal 2013, el número de niños mexicanos ha superado el número de niños de cualquier otro de los tres países centroamericanos. Por ejemplo, en el año fiscal 2011, el número de niños mexicanos aprehendidos fue de 13.000, llegó a 15.709 en el año fiscal 2012 y alcanzó los 18.754 en el año fiscal 2013. A diferencia de los niños no acompañados y separados que llegan a EE.UU. desde otros países, incluidos de El Salvador, Guatemala y Honduras, la mayoría de estos niños fueron rápidamente retornados a México no mucho después de 1 día o 2 de haber estado bajo la custodia de las autoridades norteamericanas, lo que hizo mucho más difícil obtener un panorama completo de quiénes son estos niños y por qué están yendo a los Estados Unidos.

Con una donación de la Fundación John D. y Catherine T. MacArthur, el ACNUR Washington llevó a cabo un estudio exhaustivo para examinar las razones por las cuales los niños se están desplazando de los cuatro países. Mientras se reconoce la diferencia contextual significativa entre la situación en México y la zona norte de Centroamérica, el denominador común es que los cuatro países están causando que números altos de niños no acompañados y separados busquen protección internacional en la frontera sur de los Estados Unidos. La investigación del ACNUR buscaba determinar la conexión entre las razones relatadas por los niños, las conclusiones de estudios recientes sobre el incremento de la violencia y de la inseguridad en la región, y las necesidades de protección internacional.¹⁷ El ACNUR Washington llevó a cabo entrevistas individuales con 404 niños no acompañados o separados* – aproximadamente 100 de cada país – que llegaron a EE.UU. durante o después de octubre 2011 y, conforme a los ambientes regionales y nacionales actuales y el gran número de niños desplazados que llegaron a los Estados Unidos desde estos cuatro países, analizó las respuestas de los niños con el fin de responder a dos preguntas:

- ¿Por qué estos niños están abandonando sus países de origen?
- ¿Están estos niños en necesidad de protección internacional?

* Los nombres han sido cambiados para proteger la confidencialidad de los niños. Ninguna imagen de los niños entrevistados aparece en este informe, menos la imagen de las manos en la página dos del resumen.

El ACNUR encontró que la mayoría de los niños entrevistados de estos cuatro países proveyeron información que indica claramente que pueden estar en necesidad de protección internacional.¹⁸ Las respuestas de estos niños fueron complejas y multifacéticas y, en muchos casos, incluían preocupaciones relacionadas o no con protección. Significativamente, las razones relacionadas con protección fueron prominentes, y este informe se enfoca en ellas.¹⁹ Nuestros datos revelan que no menos del 58% de los 404 niños entrevistados fueron desplazados forzosamente a causa de daños sufridos que indican una necesidad actual o potencial de protección internacional. El estudio fue diseñado específicamente para sacar conclusiones e inferencias, y como tal, esta conclusión que el 58% de los niños tienen potenciales necesidades de protección internacional implica que en general, el 58% de todos los niños no acompañados y separados en el mismo rango de edad de estos cuatro países que llegaron a EE.UU. podrían tener la misma potencialidad de necesidades de protección.²⁰ Otras conclusiones del estudio podrían verse reflejadas también en la misma población, como por ejemplo el porcentaje de niños con familiares en los Estados Unidos.²¹ La conclusión principal del estudio es que dada la alta tasa de niños que han expresado necesidades actuales o potenciales de protección, todos los niños no acompañados y separados de estos cuatro países deben ser evaluados sobre la base de las necesidades de protección internacional.

Surgieron dos patrones generales de daños relacionados a las necesidades potenciales de protección internacional: violencia por actores criminales armados organizados y violencia en los hogares. El 48% de los niños desplazados entrevistados para este estudio compartieron experiencias de cómo habían sido afectados personalmente por el incremento de la violencia en la región por parte de actores criminales armados organizados, incluidos los carteles de droga y bandas o por actores estatales. El 21% de los niños mencionaron que habían sobrevivido a abusos y violencia en sus hogares por parte de sus guardianes. Una tercera categoría de daños que da a lugar a necesidades potenciales de protección internacional se dio solo entre niños mexicanos: el reclutamiento y la explotación por la

CARACTERÍSTICAS DE LOS NIÑOS ENTREVISTADOS

- País de origen y número de niños:

	Niños	Niñas
El Salvador (104):	69	37
Guatemala (100):	79	21
Honduras (98):	69	29
México (102):	98	4
Total (404):	313	91

- Entre las edades de 12-17
- Entraron a EE.UU. durante o después de octubre 2011
- Detenidos en algún punto bajo la custodia federal de EE.UU.
- Reflejo de la distribución por género representadas en la custodia de ORR por nacionalidad
- Aquellos en albergues del Gobierno norteamericano por más de cinco días para aclimatarse
- Seleccionados al azar entre estos parámetros y que participaron voluntariamente

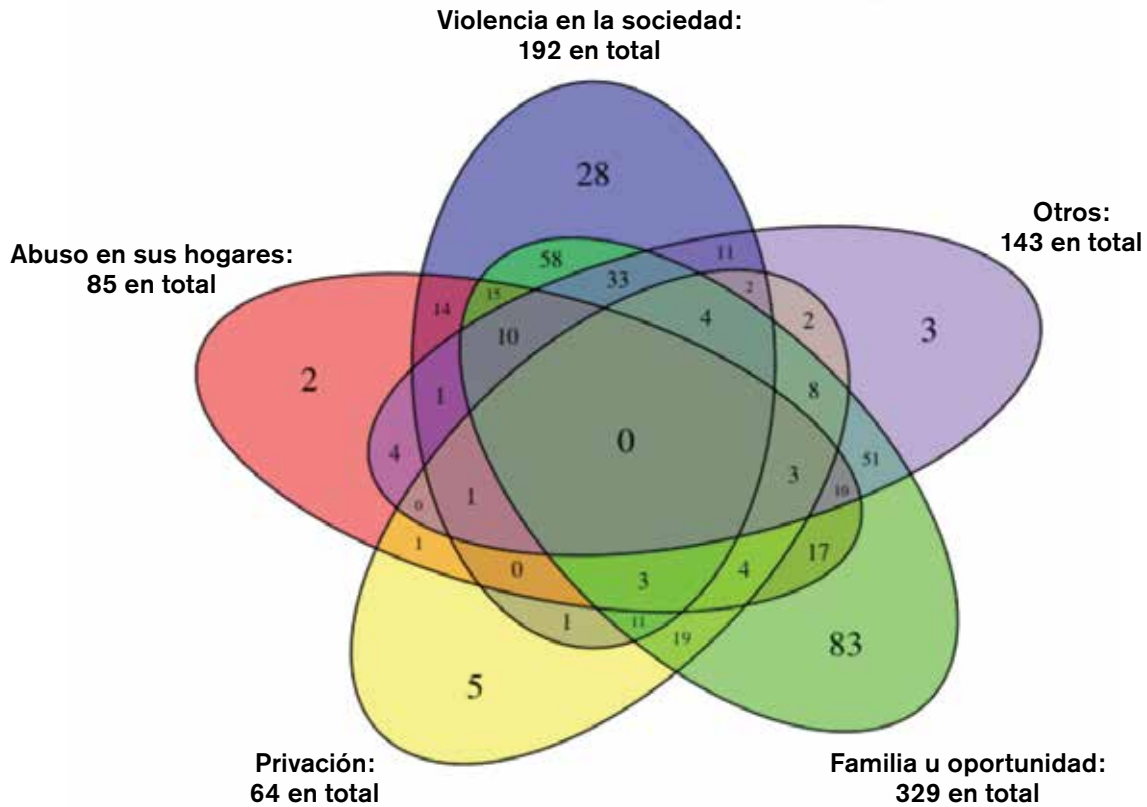
NIÑOS DE CADA PAÍS CON NECESIDADES POTENCIALES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

El Salvador:	72%
Guatemala:	38%
Honduras:	57%
México:	64%
Total:	58%

industria criminal de tráfico de personas, es decir, facilitar a otros el cruce de la frontera hacia los Estados Unidos ilegalmente. El 38% de los niños mexicanos están en esta categoría.²² El 11% de los niños reportaron haber sufrido o tener miedo de la violencia en la sociedad y de abusos en sus hogares.

El ACNUR encontró que estos tipos de daños graves mencionados por los niños son indicadores claves de la necesidad de llevar a cabo una revisión completa de las necesidades de protección internacional consistentes con las obligaciones de asegurar que los niños no acompañados y separados no sean retornados a situaciones de daño o peligro.

Las razones de los niños para abandonar sus hogares



El significado de la protección internacional

Debido a que las necesidades potenciales de protección internacional de muchos de estos niños es una conclusión clave de este estudio, “protección internacional” se define en el presente para asegurar que el significado sea entendido correctamente. Es responsabilidad de los estados de proteger a sus ciudadanos. Cuando los Gobiernos son reacios o no están en capacidad de proteger a sus ciudadanos, los individuos están en riesgo de sufrir violaciones tan serias a sus derechos humanos que se ven forzados a huir de sus hogares e incluso, en ocasiones, de sus familiares para buscar seguridad en otro país. En cuanto, por definición, los Gobiernos de sus países de origen no protegen los derechos básicos de estas personas, la comunidad internacional debe intervenir para asegurar que dichos derechos, como se contemplan en numerosos instrumentos regionales e internacionales, sean respetados. Como medio principal para proveer protección internacional a aquellas personas privadas de protección en sus países de origen está la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967. Para recibir protección bajo estos instrumentos, la persona debe cumplir con la definición de “refugiado”, y no debe haber ninguna razón, como se establece en la Convención de 1951, para excluir a un ser humano de dicha protección. Una vez que un individuo es considerado refugiado, la protección de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 debe ser aplicada. La protección más importante es proveer garantías de que no será retornado al peligro o no devolución – la

base fundamental de la protección internacional de refugiados – y la habilidad para permanecer de modo legal en el país de asilo. Otros derechos humanos fundamentales contemplados en estos y otros instrumentos internacionales y regionales son los derechos a medios de vida, educación y ejercicio de creencias religiosas, entre otros, los cuales deben ser de igual manera respetados.

Puede haber individuos que no cumplen con las características de refugiado contenidas en la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, pero que en efecto están en necesidad de protección internacional a causa de la falta de seguridad y la inhabilidad de recibir protección estatal en sus países de origen. Algunas de estas personas pueden ser consideradas como refugiados según las definiciones más amplias contenidas en la Convención de la Organización de la Unidad Africana o la Declaración de Cartagena. Otros pueden incluso no clasificar dentro de estas definiciones amplias de refugiado o estar en una locación en donde ninguna de estas definiciones aplica. En general, estas son personas que huyen de conflictos, desorden interno serio, violaciones masivas de derechos humanos, violencia generalizada u otras formas de daños graves sin vínculo con ningún campo de protección de refugiados como se establece en la definición internacional de refugiado. Dichos individuos deben tener acceso a un proceso de revisión de elegibilidad para un estatus formal, legal – complementario o subsidiario -, con derechos y obligaciones definidas durante el tiempo necesario para salvaguardar su seguridad.



Resumen de conclusiones claves por país de origen

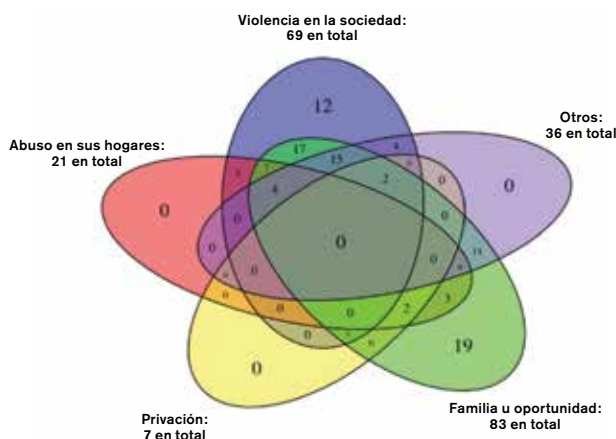
Una evaluación exhaustiva de las respuestas de los niños de cada uno de los cuatro países revela similitudes y diferencias en sus situaciones con relación a estos tipos de daños prevalentes.

El Salvador

De los 104 niños de El Salvador entrevistados por el ACNUR, el 72% dieron respuestas que implican necesidades potenciales de protección internacional. El 66% de los niños citaron la violencia de actores criminales armados organizados como su motivación principal para huir, y el 21% hablaron de abusos en sus hogares. El 15% de los niños declararon haber presenciado violencia en la sociedad y abusos en sus hogares. El 7% destacaron situaciones de privación. Solo un niño mencionó la posibilidad de beneficiarse de la reforma migratoria de los Estados Unidos. El 28% de estos niños no mencionaron daños graves como razones de huida.

La narrativa predominante de daños sufridos por los niños de El Salvador fue aquella relacionada con violencia y amenazas violentas por parte de actores criminales armados organizados. Los niños describieron sus retos diarios para evadir las extorsiones; por haber presenciado asesinatos; y por haber recibido amenazas a ellos mismos y sus familias, amigos y vecinos. Niños que aún no habían sido víctimas de la violencia hablaron de sus miedos y los de sus familias con el mismo carácter inevitable. Las niñas compartieron sus miedos de ser víctimas de violencia sexual.

Las razones de los niños para abandonar sus hogares – El Salvador



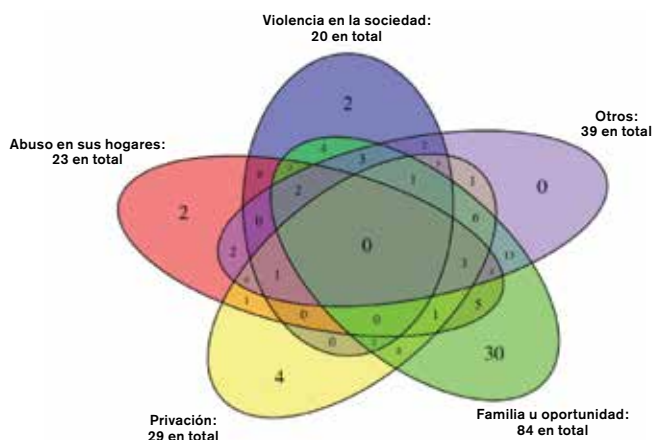
Estoy aquí porque la pandilla me amenazó. Yo le gustaba a uno de ellos. Otro de los miembros de la pandilla le dijo a mi tío que él debería sacarme de allí porque el hombre a quien yo le gustaba me iba a dañar. En El Salvador ellos toman niñas, las violan y luego las tiran en bolsas plásticas. Mi tío me dijo que no era seguro para mí quedarme allí. Ellos le dijeron esto el día 3 de abril y yo salí el día 7 de abril. Ellos dijeron que si yo estaba todavía allí el 8 de abril, me agarrarían y yo no sabía lo que podría pasar... El plan de mi madre siempre fue que nosotras cuatro; ella, mis dos hermanas y yo, estuviéramos juntas. Pero yo no estaba segura de si quería venir. Decidí venir, por seguro, cuando la pandilla me amenazó.

MARITZA, EL SALVADOR, EDAD 15

Guatemala

El 38% de los 100 niños guatemaltecos manifestaron necesidades de protección internacional. En general, los tres temas predominantes que surgieron fueron privación, revelado por el 29% de los niños; abuso en sus hogares, expuesto por el 23%; y la violencia en la sociedad, discutido por el 20%. Casi la mitad de los niños entrevistados, 48%, eran miembros de una comunidad indígena, sin embargo representaron el 55% de los niños guatemaltecos que manifestaron asuntos relacionados a la privación, el 30% de los que establecieron haber sufrido abusos en sus hogares y el 25% de los que presenciaron violencia en la sociedad. El 5% de los niños reportaron haber sido víctimas tanto de la violencia en la sociedad como de abusos en sus hogares. El 62% de los niños no mencionaron daños graves como razón para huir. El 84% de los niños compartieron tener la esperanza de ser reunidos con sus familias, de tener mejores oportunidades de trabajo o estudio, o de ayudar a sus familias como principales razones de ir a los Estados Unidos.

Las razones de los niños para abandonar sus hogares – Guatemala



Las bandas en barrios cercanos querían matarme y a otras personas. Querían que les diera dinero, pero ¿qué dinero les podría haber dado? No tenía. Me hacían muchas preguntas, como quién era mi padre, cuál era mi familia. Les dije que mi padre estaba muerto. Me dijeron que me despidiera porque iba a reunirme con mi padre. Ellos me preguntaron si yo sabía quiénes eran, si los podía identificar. Les dije que no, sabía que si les decía que sí me matarían. Nos retuvieron a mi primo y a mí por tres horas, amarrados. Mi primo se pudo desamarrar y me ayudó. Oímos disparos y salimos corriendo. Nos seguían buscando pero escapamos.

DAVID, GUATEMALA, EDAD 16

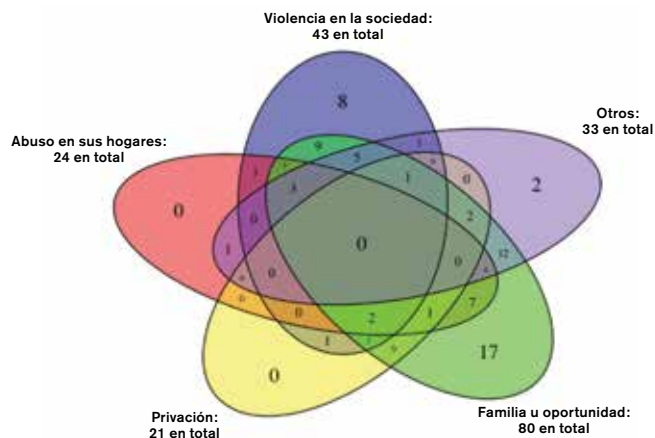
Mi abuela quería que me fuera. Ella me dijo: “Si vos no te unís a la pandilla ellos te dispararan, si te unís entonces la pandilla rival te dispara, o lo hará la policía. En cambio si vos te vas, nadie te disparara.”

KEVIN, HONDURAS, EDAD 17

Honduras

De los 98 niños de Honduras, el 57% manifestaron necesidades potenciales de protección internacional. El 44% de estos niños desplazados fueron amenazados o fueron víctimas de la violencia por parte de actores criminales armados organizados. El 24% de los niños reportaron haber sido abusados en sus hogares. El 11% reportaron haber sido víctima tanto de la violencia en la sociedad como de abuso en sus hogares. El 43% de los niños hondureños no mencionaron daños graves como razones para huir. El 21% de los niños manifestaron haber vivido en situaciones de privación. Igual que los niños de Guatemala, el 80% de los niños hondureños compartieron tener la esperanza de reunirse con sus familias, de tener mejores oportunidades de trabajo o estudio, o de poder ayudar a sus familias, pero pocos mencionaron alguna de estas como su única razón.

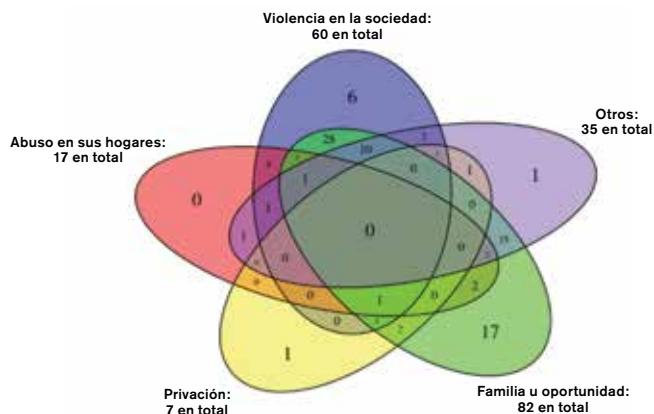
Las razones de los niños para abandonar sus hogares – Honduras



México

De los 102 niños mexicanos entrevistados, el 64% manifestaron necesidades potenciales de protección internacional. El 32% hablaron de la violencia en la sociedad, el 17% de la violencia doméstica, y el 12% mencionaron las dos anteriores. El 7% manifestaron haber vivido en situaciones de privación. A diferencia de los niños de los otros tres países, los niños mexicanos son a menudo reclutados por el crimen organizado y otros actores criminales para trabajar como guías para la industria del tráfico de personas. Además

Las razones de los niños para abandonar sus hogares – México



de su pequeño tamaño y gran tolerancia para tomar riesgos, es de gran conocimiento que si estos niños son capturados serán simplemente retornados a México. Un sorprendente 38% de los niños de México habían sido reclutados a la industria de tráfico de personas – precisamente por su edad y vulnerabilidad.²³ Estos niños tienen un conjunto único de necesidades potenciales de protección internacional que incluye estar atrapados en una conducta criminal, las peores formas de trabajo infantil, y exposición a situaciones peligrosas para su seguridad y bienestar. Dada la juventud de estos niños, la rampante pobreza, la falta de oportunidades y la violencia relacionada con crímenes impunes en al menos algunas zonas de México, diversos cuestionamientos han surgido sobre la coerción y explotación enfrentados por estos niños y si, incluso entre aquellos niños que manifestaron haber estado involucrados en el tráfico de personas por decisión propia, pudieron haber tomado una decisión informada y voluntaria para participar en esta actividad criminal peligrosa. Algunos de estos niños afirmaron que fueron reclutados de manera fraudulenta, y otros aclararon

Mi padrastro me golpeaba. Se enojaba conmigo y me pegaba con un cinturón, me daba puños, o me golpeaba con un tubo de metal. Yo protegía a mi mamá y él se enfadaba conmigo.

JOSÉ, MÉXICO, EDAD 16

que, aunque al principio se involucraron, fueron obligados a continuar con las actividades a pesar de haberse expresado su deseo de parar.

Conclusión

Las respuestas de los 404 niños de El Salvador, Guatemala, Honduras y México entrevistados para este estudio arrojaron conclusiones significativas. Primero, las razones para que estos niños hayan huido de sus países de origen son complejas e interrelacionadas, y pueden entenderse solo al llevar a cabo una evaluación desde un punto de vista sensible, de modo holístico y en contexto. Con relación a esta multiplicidad de razones, no hay un lugar de origen dominante entre los diferentes países de donde vienen estos niños. Segundo, en el cruce de la amplia gama de respuestas, estos niños comparten con claridad elementos entre los cuatro países. Tercero, las diversas historias convincentes compiladas en este informe – solo algunas de las cuales se presentan en el informe – demuestran inequívocamente que muchos de estos niños desplazados se enfrentan a graves peligros y dificultades en sus países de origen. Cuarto, hay vacíos significativos en los mecanismos de protección existentes actualmente en vigor para estos niños desplazados. El alcance de estos vacíos no se conoce con claridad debido a que la mayoría de lo que le ocurre a estos niños no se registra o reporta en ningún lado. Por ende, es razonable inferir que estos vacíos pueden ser aún más grandes de lo que indican los datos disponibles. En todos los aspectos, los niños que llegan a los EE.UU. desde estos cuatro países continúan creciendo en número al igual que el número de los cuales tienen necesidades potenciales de protección internacional.

A través de las propias palabras de los niños, la necesidad crítica de mejores mecanismos que aseguren que estos niños puedan ser identificados, evaluados y provistos de acceso a la protección internacional es abundantemente clara. La cuestión ahora es cómo los cinco Estados, la sociedad civil y el ACNUR pueden trabajar en colaboración para asegurar de la mejor manera que estos niños sean evaluados con cuidado y que se les provea la protección que necesitan y merecen desesperadamente.



Peticiones y preocupaciones manifestadas por los gobiernos, la sociedad civil y otros socios participantes en la mesa de discusiones del ACNUR sobre el desplazamiento de niños no acompañados y separados de El Salvador, Guatemala, Honduras y México

Antes de hacer recomendaciones a los Gobiernos de El Salvador, Guatemala, Honduras, México y los Estados Unidos, el ACNUR desea reconocer un número de peticiones y preocupaciones manifestadas por representantes de Gobiernos, la sociedad civil y otros socios participantes de estos países en la Mesa de Discusión sobre el Desplazamiento de Niños No Acompañados y Separados, organizada por el ACNUR en San Juan, Puerto Rico, el 22 y 23 de enero de 2014, que reflejan asuntos de gran importancia pero van más allá del alcance de las conclusiones y hallazgos del informe. Estas incluyen:

Proveer servicios esenciales y acceso a la justicia para los niños al

Crear, fortalecer y promover mecanismos integrales de protección para la niñez, incluyendo el acceso a la justicia, a nivel nacional y local que abarquen las necesidades generales de protección en sus comunidades de origen, de aquellos que fueron desplazados – dentro y fuera de sus países de origen – y de aquellos que fueron repatriados a sus países de origen.

Establecer acuerdos bilaterales y multilaterales formales sobre la repatriación que incluyan mecanismos que faciliten el retorno seguro y la reintegración de niños no acompañados y separados una vez que se haya determinado

formalmente el retorno con base en el interés superior del niño.

Desarrollar la capacidad de recepción y de integración local, especialmente para la reunificación familiar, el acceso a servicios psicosociales y educación, y el empleo y oportunidades de estudio apropiadas para jóvenes y sus familias.

Asegurar la libertad al

Abstenerse de ejercer actividades que innecesariamente restrinjan la libertad de los niños. Esto es particularmente importante en relación con la detención, dado el daño e impacto perjudicial continuo que tiene la detención en el bienestar del niño. La detención impide de igual manera el acceso al asilo y a otras formas de protección internacional, y puede ser usada como herramienta para ilegítimamente desalentar a los niños de la búsqueda de protección internacional.

Recomendaciones

Con respecto a las necesidades potenciales o actuales de protección internacional de los niños no acompañados y separados de El Salvador, Guatemala, Honduras y México, el ACNUR recomienda que los Gobiernos de El Salvador, Guatemala, Honduras, México y los Estados Unidos:

Reconozcan las nuevas formas emergentes de desplazamiento en América Central y el surgimiento de asuntos de protección internacional

1. Reconozcan que la violencia e inseguridad en El Salvador, Guatemala, Honduras y México, al igual que a través de sus fronteras, han resultado en el desplazamiento de niños y otros en la región; tienen implicaciones en la política exterior y en asuntos políticos; y están relacionadas con las necesidades de protección internacional.
2. Reconozcan las necesidades de protección internacional – potenciales y actuales – en cuestión y la necesidad de asegurar que estos niños desplazados tengan acceso a seguridad al llegar, sean evaluados según sus necesidades de protección internacional y tengan acceso al diagnóstico y la protección internacional.
3. Prioricen las necesidades de protección internacional de estos niños y aseguren su inclusión en la medida máxima posible en los esfuerzos nacionales y regionales.
4. Incorporen formalmente las necesidades de protección internacional de estos niños desplazados en las discusiones oficiales sobre los niños desplazados en la región para ser incluidos en las guías finales que se publicarán en la Conferencia Regional de Migraciones.

Fortalezcan y armonicen los marcos normativos regionales y nacionales para asegurar la protección internacional

5. Establezcan y promuevan respuestas y enfoques más uniformes para los niños desplazados en la región a través del desarrollo de protocolos regionales para abarcar las necesidades de protección internacional de los niños que incorporen el principio y práctica de la determinación de interés superior de los niños en todas las decisiones que lo afecten, empezando por el primer encuentro de las autoridades con el niño.
6. Aseguren que el principio del interés superior del niño sea un componente central de cualquier respuesta, enfoque, guía y herramienta que esté relacionada con las necesidades de protección de los niños, incluida la evaluación de una solicitud de refugio, asilo o cualquier otra forma de protección internacional.

7. Aumenten la capacidad, a través del incremento de personal, entrenamiento y otros mecanismos, para asegurar la identificación sistemática de niños con necesidades potenciales de protección internacional, en particular aquellos en situaciones de alto riesgo; remisiones apropiadas para el cuidado y valoración de sus necesidades de protección internacional; y el acceso a tutores y representantes legales.
8. Desarrollen y diseminen herramientas comunes para apoyar la función gubernamental de la evaluación de necesidades de protección internacional, con especial atención a métodos y prácticas que promuevan un entorno sensible para los niños.
9. Armonicen la legislación, políticas y prácticas nacionales con el marco y herramientas regionales resultantes.
10. Desarrollen e implementen entrenamientos obligatorios para todas las autoridades relacionadas con actividades de protección y asistencia de niños con necesidades potenciales o actuales de protección internacional sobre las normas y principios básicos del derecho internacional humanitario y derecho de refugiados, incluyendo los principios fundamentales de tratamiento no discriminatorio, del interés superior del niño, de no devolución, de unidad familiar, del debido proceso legal, y de no detención y otras restricciones a la libertad.
11. Fortalezcan la colaboración, el intercambio de información y de buenas prácticas relacionadas con la identificación, remisión y evaluación de las necesidades potenciales de protección internacional entre los Gobiernos y el ACNUR, y entre los Gobiernos y la sociedad civil.

Abarquen causas de base

12. Lleven a cabo medidas tanto regionales como nacionales para abarcar las causas de base del desplazamiento de estos niños, en un esfuerzo para reducir – si no eliminar – los factores que conducen a su desplazamiento forzado.
13. Participen en la Comisión de Seguridad para América Central del Sistema de Integración de América Central para atender los problemas de los niños desplazados debido a la violencia e inseguridad como apoyo de los esfuerzos estatales concernientes.

¹ Los deberes y responsabilidades del ACNUR están consagrados en tres documentos claves: el Estatuto de la Oficina del ACNUR, UN Doc. A/RES/428(v) (Dic. 14, 1950) (Estatuto del ACNUR); la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, 28 Jul. 1951, 189 U.N.T.S. 150 (Convención de 1951); y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, En. 31, 1967, 606 U.N.T.S. 267 (Protocolo de 1967).

El propósito principal del Protocolo de 1967 fue universalizar la definición de refugiado al remover cualquier referencia temporal o geográfica a la II Guerra Mundial contenida en la definición original de la Convención de 1951 y por el contrario incorpora por referencia todas las provisiones sustanciales de la Convención de 1951. Otras personas de interés del ACNUR incluyen a los apátridas, desplazados internos, y niños no acompañados y separados con necesidades potenciales de protección. La única excepción a este amplio mandato de protección a refugiados se refiere a los refugiados palestinos en el Medio Oriente, que están bajo el mandato de la Agencia de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas (UNRWA). Para mayor información sobre el trabajo de UNRWA consulte <http://www.unrwa.org/>.

² Convención de 1951, Artículo 33.

³ Ver El ACNUR, Un Marco para la Protección de los Niños (2012) (Marco de Protección de la Niñez) (afirmando la importancia de la protección de la niñez en el trabajo del ACNUR), disponible en <http://www.refworld.org/docid/4fe875682.html>. El Marco de Protección de la Niñez resalta también el principio fundamental de "acción sin daño" durante el trabajo con niños, lo cual implica tomar en cuenta "la familia del niño, su cultura, situación social y establecerán conductas, procedimientos y programas de manera que no pongan al niño en riesgo." Id. en 16.

Una de las primeras directrices integrales relacionadas a la niñez fue publicada por el ACNUR en 1994, Niños Refugiados: Directrices sobre la Protección y el Cuidado (Directrices de Protección), disponible en: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3470.html>. En 1997, el ACNUR publicó las Directrices sobre Políticas y Procedimientos para el Trabajo con Niños No Acompañados en Busca de Asilo (Directrices sobre Niños No Acompañados) (Feb. 1997), disponible en <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3360.html>, que provee una directriz integral sobre los procedimientos para recibir, identificar y proteger niños no acompañados y separados que llegan a un país en busca de un refugio seguro.

Entre las disposiciones fundamentales de estas Directrices sobre Niños No Acompañados están las siguientes: "A los niños no acompañados solicitantes de asilo, en virtud de su vulnerabilidad, no se les debería negar el acceso al territorio. ... Los niños deberían tener siempre acceso a los procedimientos de asilo, independientemente de su edad. Los niños solicitantes de asilo, especialmente los que no están acompañados, tienen derecho a atención y protección especiales. ... En el análisis de los hechos objetivos en la solicitud (de protección internacional) de un niño no acompañado, se debería considerar de manera especial, las circunstancias como la etapa de desarrollo del niño, ... así como su vulnerabilidad especial."

Id. en 1-3. Las Directrices del ACNUR para Determinar el Interés Superior del Niño (Mayo 2008) (Directrices del Interés Superior), disponible en <http://www.refworld.org/docid/48480c342.html>, incluyen los principios de protección fundamentales concernientes a los niños, entre los cuales se establece que: "Un sistema integral de protección del niño comprende leyes, políticas, procedimientos y prácticas dirigidas a prevenir y actuar de manera efectiva ante el abuso, el trato negligente, la explotación y el trato violento al niño. Es responsabilidad de los Estados el promover el establecimiento y la implementación de sistemas de protección del niño de conformidad con sus obligaciones internacionales." Directrices del Interés Superior en 17. En 2009 el ACNUR publicó las Directrices sobre la Protección Internacional: Solicitudes de Asilo de Niños bajo los Artículos 1(A) 2 y 1(F) de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados (Directrices sobre las Solicitudes de Asilo de Niños), disponible en <http://www.refworld.org/docid/4b2f4f6d2.html>. Entre las disposiciones contenidas en estas Directrices está: "Además de la edad, factores tales como derechos específicos de los niños, la etapa de desarrollo, conocimiento y/o memoria de las condiciones en su país de origen, y vulnerabilidad, también deben ser considerados para asegurar la aplicación apropiada del criterio de elegibilidad para la condición de refugiado." Directrices sobre las Solicitudes de Asilo de Niños ¶ 4 (cita omitida).

⁴ El ACNUR define a "niños no acompañados" como niños menores de 18 años que han sido "sido separados, tanto de sus progenitores, como del resto de sus parientes y que no se hallen al cuidado de un adulto que, por ley o costumbre, sea el responsable de ello", mientras que "niño separados" son aquellos que han sido "separados de ambos progenitores, o de su previo cuidador por ley o costumbre, pero no necesariamente de otros parientes. Puede tratarse, por tanto, de niños acompañados por otros miembros adultos de la familia". Directrices del Interés Superior (Mayo 2008) en 8. Todos los cinco países cubiertos en este informe, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y los Estados Unidos, consideran a cualquier persona menor de 18 años como niño, de acuerdo con el ACNUR. La única pequeña excepción es que en algunos de estos países se tienen dos categorías de niños en vez de una: aquellos menores de 12 años y aquellos entre las edades de 12 y 17 años, que se conocen como adolescentes. Esta distinción no es relevante para efectos de este estudio, pues se refiere a asuntos relacionados con ubicación apropiada y otros factores, y no están relacionados con las razones por las cuales los niños huyen de sus países de origen o su elegibilidad para protección.

⁵ Para información detallada de un enfoque sensible para entrevistar niños y evaluar sus necesidades de protección internacional, refiérase generalmente a las Directrices sobre las Solicitudes de Asilo de Niños del ACNUR.

⁶ Marco de Protección de la Niñez en 19.

⁷ Directrices de Protección en 19 (cita omitida).

⁸ Marco de Protección de la Niñez en 15.

⁹ Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), Art. 2 y Art. 22, respectivamente, disponible en <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>. La CDN incorpora cuatro principios principales: el interés superior del niño debe ser la primera consideración durante toda acción que lo afecte (Art. 3); no habrá discriminación por raza, color, sexo, lenguaje, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional, étnico o social, propiedad o discapacidad, nacimiento u otro estatus (Art. 2); los Estados parte reconocen que todo niño tiene el derecho inherente a la vida y deben asegurar en la máxima medida de lo posible

la supervivencia y el desarrollo del niño (Art. 6); y se le debe asegurar a los niños el derecho a expresarse con libertad en todos los aspectos que los afecten, con sus puntos de vista considerados debidamente de acuerdo con la edad y nivel de madurez del niño o niña (Art. 12). Adicionales a estos cuatro principios, el CDN provee un número de derechos fundamentales, entre los cuales está la necesidad de protección contra el abuso, explotación y negligencia, al igual que la importancia del desarrollo físico e intelectual del niño o niña. Da particular atención al papel de la familia en proveer cuidado al niño y las necesidades especiales de protección de los niños privados de un entorno familiar y de los niños que son refugiados o en busca de asilo. El Salvador, Guatemala, Honduras y México son todos signatarios del CDN.

¹⁰ ACNUR, Protección de Refugiados y la Migración Mixta: El Plan de Acción de 10 Puntos, Feb. 2011, en 10, disponible en <http://www.refworld.org/docid/4d9430ea2.html>. Esta edición contiene el Plan de Acción de 10 Puntos original de 2007 e identifica e incluye buenas prácticas alrededor del mundo con relación a cada uno de los diez puntos del plan.

¹¹ Id. en 2.

¹² Id. en 152-168.

¹³ Por ejemplo, la oficina trabajó en estrecha colaboración con miembros del Congreso y la Administración, con ONGs y otros socios en las disposiciones relacionadas a los niños refugiados y solicitantes de asilo incluidos en la Ley de Reautorización de la Protección a Víctimas de la Trata de Personas de William Wilberforce de 2008, Ley Pública N° 110-457, 122 Stat. 5044 (2008) (TVPRA 2008), su aprobación y aplicación.

¹⁴ Sobre la base de una práctica y política de larga data de retornar a niños mexicanos no acompañados y separados sin valoración consistente o significativa alguna, el Congreso de los Estados Unidos incluyó la Sección 235(a) de TVPRA 2008, que requiere que todo niño mexicano no acompañado o separado sea valorado por necesidades de protección internacional. El ACNUR Washington llevó a cabo este monitoreo para evaluar la efectividad del proceso de valoración y para identificar buenas prácticas para mantener vacíos en el proceso y medidas para mejorarlo. Las últimas cuatro visitas de monitoreo fueron completadas en diciembre de 2013, y en virtud del acuerdo de larga data, un informe confidencial que demuestra observaciones, hallazgos y recomendaciones será entregado al Gobierno de los EE.UU. a principios de 2014.

¹⁵ El ACNUR hace seguimiento a los informes estadísticos de las personas de interés del ACNUR: refugiados, solicitantes de asilo, refugiados retornados, desplazados internos y apátridas. Esta información incluye datos detallados sobre país de refugio, lugar de origen, género, edad, locación y estatus legal de los refugiados. Para mayor información consulte: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c4d6.html>.

¹⁶ El año fiscal de los EE.UU. va desde 1 oct. – 30 sep. en cualquier año; así el año fiscal 2012 inició en 1 oct. 2011 y terminó en 30 sep. 2012.

¹⁷ Aunque este estudio fue organizado y preparado por el ACNUR Washington, otras oficinas del ACNUR claves desempeñaron un rol asesor o consultor en este proceso: Oficina de México, Oficina Regional de Panamá y Oficina de Costa Rica. Notablemente en 2013, el ACNUR inició una serie de proyectos de investigación a lo largo de la región para examinar las causas de número creciente de desplazados internos en zonas de América Central y México. Para uno de ellos, el ACNUR trabaja con el Sistema de Integración de América Central, los Estados y la sociedad civil para analizar las tendencias de nuevos desplazamientos en la región. Este proyecto incluye información recopilada sobre desplazamientos debido a actividades de actores criminales armados organizados y otras situaciones de violencia, identificando perfiles de individuos en riesgo y desarrollando estrategias para fortalecer los mecanismos de protección, en particular para niños desplazados y otras personas vulnerables con necesidades especiales de protección.

¹⁸ Para los efectos de procedimientos de evaluación de protección y de acceso a procesos completos de asilo, solo es necesaria una relación potencial entre el daño y las necesidades de protección internacional. Es entonces en el curso de una valoración completa de la solicitud que una determinación es llevada a cabo en cuanto cualquier caso individual de un niño o niña tiene en efecto una necesidad de protección internacional.

¹⁹ Aunado a los daños en el país de origen que condujeron a la decisión de huir, el niño o niña presentó un número significativo de asuntos relacionados con su protección que tuvieron lugar durante su trayecto hacia el norte; las respuestas a y las conclusiones derivadas de estas preguntas serán presentadas en un informe separado que será publicado en 2014.

²⁰ Con mayor precisión, dado que este estudio refleja el margen de error estándar de más o menos el 5%, entre el 53% y el 63% de los niños en este mismo rango de edad de 12-17 de estos cuatro países que llegaron a los EE.UU. tendrían también una necesidad de protección internacional.

²¹ Esta afirmación se basa en un 95% de confianza y un máximo margen de error del 5% asociado al tamaño de la muestra aleatoria usada en el estudio. Los cálculos asociados al máximo margen de error fueron realizados por Germán J. Pliego Hernández, Profesor Asociado, Departamento de Computación y Ciencias Informáticas, Profesor de Estadística, Universidad de St. Thomas.

²² Debido al número mucho menor de niños no acompañados y separados de México que fueron referidos al sistema de inmigración de los EE.UU. y a otras limitaciones del ACNUR para acceder a estos niños, la vasta mayoría de los niños incluidos en el estudio, 84%, fueron entrevistados mientras estaban bajo la custodia de la Patrulla Fronteriza de los EE.UU. en un sector particular en la frontera de Texas-México. Esta zona tiene el mayor número de cruces ilegales desde México hacia los Estados Unidos, lo cual, a su vez, sugiere una mayor actividad por parte de la industria de tráfico de personas.

²³ La mayoría de los niños mexicanos entrevistados estaban bajo la custodia de la Aduana y Protección en las Fronteras de los EE.UU. (CBP por sus siglas en inglés) en vez de la custodia de ORR, y estadísticas no oficiales de CBP indican que el 11% de los niños mexicanos no acompañados en el FY 2013 eran niñas. Aun más importante, debido a que los niños mexicanos disponibles para ser entrevistados dependían de las aprehensiones diarias de CBP, el ACNUR no pudo controlar la discriminación por género de los niños mexicanos entrevistados, y como resultado sólo cuatro de los 102 niños mexicanos entrevistados fueron niñas.



CON EL APOYO DE
MacArthur
Foundation



UNHCR
The UN
Refugee Agency

unhcrwashington.org