



HUMAN
RIGHTS
WATCH

PUERTAS CERRADAS

El fracaso de México a la hora de proteger a niños refugiados
y migrantes de América Central



Puertas cerradas

El fracaso de México en la protección de niños refugiados y migrantes de América Central

Copyright © 2016 Human Rights Watch

Todos los derechos reservados.

Impreso en Estados Unidos de América

ISBN: 978-1-6231-33368

Diseño de portada: Rafael Jiménez

Human Rights Watch se dedica a proteger los derechos humanos de personas en todo el mundo. Investigamos exhaustivamente casos de abuso, exponemos ampliamente los hechos y exigimos a quienes están en el poder que respeten los derechos y garanticen medidas de justicia. Human Rights Watch es una organización internacional independiente cuya labor se inscribe en un movimiento dinámico por la dignidad humana y la defensa de los derechos humanos para todos.

Human Rights Watch es una organización internacional con representantes en más de 40 países, y oficinas en Ámsterdam, Beirut, Berlín, Bruselas, Chicago, Ginebra, Goma, Johannesburgo, Londres, Los Ángeles, Moscú, Nairobi, Nueva York, París, San Francisco, Sídney, Tokio, Toronto, Túnez, Washington DC y Zúrich.

Para obtener más información, visite nuestro sitio web: <http://www.hrw.org/es>



Puertas cerradas

El fracaso de México en la protección de niños refugiado y migrantes de América Central

Mapa de México	i
Mapa de América Central	ii
Glosario	iii
Resumen ejecutivo	1
Principales recomendaciones	7
Metodología	9
I. Niños migrantes de América Central en México	16
El número de niños migrantes en México	17
Por qué huyen	19
Abusos durante el viaje	36
México como país de destino.....	40
El papel de Estados Unidos	41
II. Obstáculos para el acceso al asilo y otras formas de protección	52
Evaluación inadecuada de las necesidades de protección de los niños	54
Incumplimiento de la obligación de informar a los niños sobre sus derechos	58
Respuestas que disuaden a los niños de solicitar protección internacional	62
La detención como elemento disuasorio frente a la petición de asilo.....	67
La necesidad de reconocer que los niños pueden tener una combinación de motivos para abandonar sus países de origen	70
La ausencia de apoyo y asistencia adecuados a niños para preparar y presentar sus solicitudes de asilo.....	78
El escaso número de solicitudes de niños vistas por la COMAR	81
El limitado uso de las visas humanitarias	81
III. El impacto de la detención	87
Los centros de detención migratoria	89

Los refugios del DIF	99
La falta de acceso a la educación.....	101
Las consecuencias para el bienestar mental	102
El incumplimiento de la obligación de garantizar acceso a alternativas a la detención.....	103
IV. La deportación y la devolución.....	109
La ausencia de evaluación sobre si las devoluciones son en el interés superior de los niños	110
La necesidad de soluciones a largo plazo	112
Separación de las familias tras su repatriación	114
V. Las obligaciones de México en virtud del derecho nacional e internacional.....	115
El sistema de protección de refugiados de México	116
El derecho de los niños a un proceso justo en la determinación de las solicitudes de asilo	121
La prohibición de la detención migratoria de niños	129
La obligación de proporcionar atención y alojamiento a los niños pno acompañados y separados	131
La prohibición de la devolución	135
El derecho a la educación	139
Conclusión y recomendaciones.....	141
Recomendaciones	142
Anexo: Análisis de datos sobre detenciones, devoluciones y solicitudes de asilo.....	146
Llegadas de niños de América Central a Estados Unidos	147
Aprehensión y detención de niños de América Central en México	153
Deportaciones de niños a sus países de origen.....	159
Solicitudes de protección internacional por parte de niños en México.....	160
Agradecimientos	164

Mapa de México



Mapa de América Central



Glosario

Adolescente	Tal como se utiliza en el derecho mexicano, un niño entre las edades de 12 y 17 años.
Niño	Tal como se utiliza en este informe y en el derecho internacional, una persona menor de 18 años. La legislación mexicana con frecuencia utiliza el término “niño” para referirse a los menores de 12 años.
COMAR	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. El órgano del gobierno que resuelve las solicitudes en materia de reconocimiento de la condición de refugiado y de protección complementaria.
<i>Coyote</i>	Término coloquial para referirse a las personas que se dedican al tráfico ilícito de migrantes; estas personas también son conocidas como <i>polleros</i> .
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Institución pública mexicana dedicada a la protección de la infancia.
Alojamiento	Término oficial para la detención de un migrante.
Estación migratoria	Término oficial para un centro de detención migratoria.
INM	Instituto Nacional de Migración. Órgano del gobierno encargado de la administración de las leyes migratorias.
<i>Mara</i>	Término coloquial para referirse a un grupo que controla un área grande, emprende una serie de operaciones criminales y tiene vínculos transnacionales.

Mara 18	También conocida como Barrio 18, es una de las pandillas más grandes y conocidas de América Central, con presencia en El Salvador, Guatemala, Honduras y Estados Unidos.
Mara Salvatrucha	Otra pandilla grande y conocida en América Central. Al igual que la Mara 18, la Mara Salvatrucha (a veces MS-13 o la 13) tiene presencia en El Salvador, Guatemala, Honduras y Estados Unidos.
<i>Marero</i>	Miembro de una pandilla.
MS-13	Otro nombre con el que se conoce a la Mara Salvatrucha.
OPI	Oficial de protección a la infancia, dentro del Instituto Nacional de Migración
<i>Pandilla</i>	Un grupo delictivo, usualmente sin mucha organización y de operación local.
<i>Pollero</i>	Término coloquial para referirse a una persona que participa en el tráfico ilícito de migrantes.
Presentación	Término oficial para la orden de alojamiento del INM, o detención, de un migrante hasta que su estatus es regularizado o es deportado de México.
Refugiado	Tal como se utiliza en este informe, una persona que tiene un temor fundado de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, que se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o no quiere volver debido a ese miedo (el estándar en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967), o que ha huido de su país de origen porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que

hayan perturbado gravemente el orden público (el estándar en la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, que ha sido incorporada a la legislación mexicana).

Niño separado Un niño que ha sido separado de ambos padres, de su tutor legal o de la persona que por ley o costumbre se encargue de cuidarlo, pero no necesariamente de otros parientes.

Niño no acompañado Un niño que ha sido separado de ambos padres u otros parientes y que no está bajo el cuidado de ningún adulto que, por ley o costumbre, esté a su cargo.

Los Zetas Una organización criminal con sede en Nuevo Laredo, Tamaulipas, conocida por ser presuntamente uno de los mayores cárteles de drogas de México, con operaciones a lo largo de las fronteras mexicanas del norte y el sur y los estados de Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Veracruz, además de Guatemala y partes de Estados Unidos.

Resumen ejecutivo

La violencia de las pandillas ha plagado los países del “Triángulo Norte” de América Central, formado por El Salvador, Guatemala y Honduras, desde hace más de diez años. Los niños son un blanco particular de las maras y pandillas en estos tres países. En Honduras, por ejemplo, más de 400 niños menores de 18 años murieron en la primera mitad de 2014, y se cree que la mayoría fueron víctimas de la violencia pandillera. Muchos más son presionados para que se unan a las pandillas, a menudo bajo la amenaza de daño físico o la muerte, contra ellos o contra miembros de su familia. Las niñas afrontan además el riesgo particular de la violencia sexual y el acoso por los miembros de las bandas.

Como consecuencia de estos y otros riesgos para su vida y seguridad, desde hace años, los niños han ido abandonando estos tres países, por su cuenta o con miembros de su familia. La historia de Edgar V., de 17 años, refleja los peligros que enfrentan.

“Salí de Honduras por culpa de problemas con la pandilla. Querían que me uniera a ellos y yo no quería, así que tuve que huir”, contó Edgar a Human Rights Watch. La intimidación que sufría en la escuela era intensa y, poco después de que uno de sus compañeros de clase fuera asesinado por llevar una camisa de un color asociado con una banda rival, Edgar dejó de asistir. A pesar de que Edgar trató de no llamar la atención, la pandilla continuó presionándole para que se sumara a sus filas. “Vinieron a mi casa y me dijeron que me uniera a la banda”, recordó. “Me pegaron. Me golpearon y me caí al suelo. A partir de entonces, ya no me golpearon, pero amenazaron a mi madre. Dijeron que me matarían a mí y a mi madre”.

Su madre lo llevó a la comisaría a presentar una denuncia y después Edgar se escondió un tiempo en un refugio dirigido por misioneros. “Pasé allí dos meses y 21 días”, dijo Edgar. “Tenía que estar allí para mi protección, porque [la pandilla] me estaba buscando. Pero me habría pasado allí toda la vida. Hubiera perdido el resto de mi adolescencia. No hubiera podido estudiar. Me hubiera hecho adulto y no sabría nada. Me dije que no podía hacer eso y que tenía que marcharme”.

Edgar calcula que su familia gastó alrededor de US\$1.000 para que viajara desde Tegucigalpa a San Pedro Sula y luego en autobús hasta la frontera con Guatemala. “En Guatemala me quedé en un hotel una noche y luego tomé otro autobús. Después otro hotel –no recuerdo el nombre de la ciudad– y luego otro autobús. Seguí haciendo eso”.

Consiguió llegar hasta el estado mexicano de Oaxaca. “Estaba en un autobús en Oaxaca y habíamos llegado a un punto donde había unos tres policías de inmigración en la carretera. Pararon el autobús. Empezaron a preguntar a todos: ‘¿tienes papeles? ¿de dónde eres?’ Los que respondimos de El Salvador u Honduras tuvimos que bajarnos del autobús”.

“En la comisaría me hicieron muchas preguntas. Me preguntaron si viajaba solo, quién me había dado el dinero. Me preguntaron todas esas cosas. Cómo había cruzado la frontera”.

“Le dije al oficial de inmigración que no podía volver aquí”, contó Edgar. Incluso le enseñó al agente una copia de la denuncia que él y su madre habían presentado. “Entonces me dijeron que podía pedir asilo. Les dije que sí, pero para entonces yo ya estaba encerrado y me dijeron que eso llevaría mucho tiempo. Yo no podía soportar eso. Al menos entre dos y seis meses [más en detención] sólo para recibir la respuesta”.

“Cuando me dijeron que pasarían al menos seis meses hasta recibir una respuesta, dije que no, yo no quiero eso. Me enviaron aquí”, dijo, refiriéndose al centro de recepción en San Pedro Sula, donde habló con Human Rights Watch el día en que fue devuelto a Honduras.

* * *

Cada año, decenas de miles de niños viajan desde América Central a México, la mayoría procedentes de El Salvador, Guatemala y Honduras. Sin duda, muchos niños emigran sólo por razones económicas y no cumplen los requisitos para ser reconocidos como refugiados o recibir otras formas de protección internacional contra la devolución a sus países de origen; estos niños pueden ser devueltos a sus países de origen de una manera que cumpla con el derecho internacional y mexicano.

Sin embargo, los que huyen de amenazas contra su vida y seguridad constituyen casi la mitad de este grupo, y estos menores pueden cumplir con los criterios para poder solicitar protección internacional, ha estimado el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Al igual que Edgar, muchos de los niños con los que hablamos nos dijeron que se marcharon para escapar de la violencia y la inseguridad generalizadas.

Escuchamos testimonios de niños que salieron en busca de seguridad, con o sin sus padres u otros familiares, después de que ellos o sus familias fueran presionados para unirse a pandillas locales, amenazados con violencia sexual y explotación, secuestrados, sometidos a la extorsión, o tras sufrir violencia doméstica. En algunos casos, los niños se marcharon después de que sus abuelos u otras personas mayores a cargo de su cuidado murieran, o porque temían que no habría nadie que cuidara de ellos en sus países de origen cuando estos parientes muriesen.

Por ley, México ofrece protección a los refugiados, así como a otros que podrían afrontar amenazas contra su vida o su seguridad en caso de regresar a sus países de origen. Datos del gobierno mexicano sugieren, sin embargo, que menos del 1 por ciento de los niños que son detenidos por las autoridades migratorias de México son reconocidos como refugiados o reciben otro tipo de protección formal en el país.

Las normas internacionales exigen una audiencia justa para cada solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado. La evaluación de las solicitudes presentadas por niños requiere tomar en cuenta las bases específicamente infantiles para la protección internacional. En el contexto de América Central, esto incluye las maneras en que los niños son blanco de las pandillas. Los niños no acompañados o separados deberían recibir representación legal u otro tipo de asistencia a la hora de presentar una solicitud de asilo.

Los niños nunca deberían ser detenidos como medida de control migratorio; las normas internacionales urgen a los Estados a “poner fin rápida y completamente a la detención de los niños a causa de su situación migratoria”. El cumplimiento de esta norma no significa que México deba permitir que los niños no acompañados y separados deambulen libremente por el país; por el contrario, México tiene la obligación de proporcionarles protección y cuidados adecuados.

Sobre el papel, la ley y los procedimientos mexicanos reflejan, en muchos aspectos, las normas internacionales. Cuando los agentes del Instituto Nacional de Migración (INM), la agencia de inmigración de México, lidian con niños, los agentes de protección a la infancia del INM deberían evaluar sus potenciales necesidades de protección. Si bien la Ley de Migración de México requiere la detención de los inmigrantes adultos indocumentados, esa misma regulación exige que los niños sean transferidos a refugios operados por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), encargados de la protección de los menores en México.

Además, según la legislación mexicana, cualquier funcionario del INM o del gobierno que reciba una solicitud verbal o por escrito de asilo de un migrante de cualquier edad debe remitirla a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), la agencia de refugiados de México. Los niños y los adultos que no son detenidos por agentes del INM y que, en su lugar, presentan sus solicitudes de condición de refugiados directamente a la COMAR, no son detenidos mientras las peticiones estén pendientes. Los niños no acompañados, los menores y adultos que solicitan el reconocimiento de la condición de refugiado y los migrantes de cualquier edad que son víctimas de un delito grave en México también pueden solicitar al INM una visa humanitaria, un estatus que les permite vivir y trabajar en México durante un año y que puede renovarse indefinidamente.

Human Rights Watch llevó a cabo varias misiones de investigación en 2015 para examinar cómo México está aplicando su propia legislación y las normas internacionales en su trato a los migrantes procedentes de América Central, especialmente los niños. Entrevistamos a 61 niños migrantes, más de 100 adultos y representantes del ACNUR y otras organizaciones no gubernamentales. No pudimos reunirnos con altos funcionarios del departamento de aplicación y cumplimiento del INM, a pesar de múltiples solicitudes de entrevistas. Sin embargo, sí nos reunimos con funcionarios gubernamentales de la COMAR y el DIF, altos funcionarios del departamento de regularización del INM, así como con el funcionario del INM a cargo de la estación migratoria de la agencia en Acayucan, Veracruz.

Nuestra investigación encontró grandes discrepancias entre la ley de México y la forma en que se aplica. Niños que podrían cumplir los criterios para recibir asilo afrontan múltiples obstáculos a la hora de presentar su solicitud desde el momento en que son detenidos por el INM. Tal y como nos aseguró un funcionario del ACNUR, “el mayor problema en México no es el procedimiento [de asilo] en sí, sino el acceso al procedimiento”.

El primer problema es que los agentes del INM no informan a los niños migrantes de su derecho a solicitar el reconocimiento como refugiados. Un estudio de 2014 del ACNUR, así como nuestras propias entrevistas y las investigaciones de grupos que trabajan con solicitantes de asilo y migrantes, incluyendo el Centro Fray Matías de Derechos Humanos, La 72 y Sin Fronteras, revelaron que dos tercios de los niños indocumentados centroamericanos en México no son informados por los agentes del INM de sus derechos. Como norma, estos oficiales tampoco informan a los niños de que pueden solicitar visas humanitarias, otra obligación de acuerdo con la ley mexicana.

El segundo es que las autoridades gubernamentales no evalúan adecuadamente a los niños migrantes para determinar si sus solicitudes de asilo son viables. Agentes del INM, incluidos los oficiales de protección a la infancia, rara vez cuestionan activamente a los niños acerca de sus razones para emigrar. Una adecuada evaluación de los niños migrantes revelaría que muchos cumplen criterios válidos para ser reconocidos como refugiados.

En tercer lugar, está la falta de asesoría jurídica y otro tipo de asistencia para la mayoría de los niños que solicitan el reconocimiento de su condición de refugiados, a menos que tengan la suerte de ser representados por una de las escasas organizaciones no gubernamentales que prestan asistencia jurídica a los solicitantes de asilo. Los procesos de resolución de las solicitudes no están diseñados en el interés superior de los niños y con frecuencia les resultan confusos.

Un cuarto obstáculo, tal vez el más desafiante, es la práctica de detener a todos los niños migrantes en condiciones carcelarias. A pesar de que la ley mexicana establece que los niños migrantes deben ser transferidos a refugios operados por el DIF y que sólo pueden ser detenidos bajo circunstancias excepcionales, la detención de los niños migrantes es la norma, de acuerdo con nuestras entrevistas y las conclusiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el ACNUR y distintas ONG. En total, más de 35.000 niños estaban detenidos en centros de inmigración en 2015, más de la mitad de los cuales eran niños no acompañados. Incluso aquellos con la suerte de ser transferidos por los agentes del INM a centros del DIF experimentaron alguna forma de detención. En la mayoría de los centros del DIF los niños no asisten a las escuelas locales, no tienen visitas supervisadas a jardines infantiles, parques o iglesias, ni tienen ningún otro tipo de interacción con la comunidad. A menos que necesiten atención médica especializada,

permanecen dentro de las cuatro paredes del refugio las 24 horas del día, siete días a la semana, durante el tiempo que dure su estancia.

La detención —nunca apropiada para los niños— es particularmente problemática para aquellos que quieren solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado. Los niños reportaron que los agentes del INM les dijeron que la simple solicitud de asilo resultaría en la prolongación de su detención, ya fuera en instalaciones administradas por el INM o en los centros del DIF, mientras sus casos eran evaluados. Nos contaron sobre situaciones en que niños y padres decidieron no presentar una solicitud, o retirarla, porque no querían permanecer encerrados. El ACNUR y otros grupos informaron sobre hallazgos similares. Algunos niños permanecieron en centros de detención migratoria durante un mes o más, y aquellos que deciden ejercer su derecho a apelar las decisiones adversas en sus solicitudes de asilo pueden permanecer recluidos durante seis meses o más.

Estos problemas constituyen graves obstáculos para los niños que cumplen criterios válidos para ser reconocidos como refugiados. En los casos en que la presión indirecta sobre las personas es tan intensa que las lleva a creer que no tienen acceso al procedimiento de asilo y ninguna alternativa práctica que no sea volver a un país donde corren grave riesgo de ser perseguidas, o donde su vida y seguridad corren peligro, estos factores combinados pueden constituir una “devolución constructiva”, una práctica prohibida en virtud del derecho internacional.

Por otra parte, en los casos en que los niños son blanco de pandillas o tienen temores fundados de que sufrirán violencia u otros abusos de derechos humanos en sus países de origen, es casi seguro que su retorno no sea en su interés superior. Eso mismo es cierto en los casos en que los parientes en sus países de origen no pueden o no quieren cuidar de los niños. La devolución de niños, en estas circunstancias, incumple las obligaciones de México de proteger a los niños y asegurar que sus acciones persiguen su interés superior.

También vimos algunas buenas prácticas por parte de las autoridades mexicanas. En el norte de México, los niños no acompañados parecían ser rápida y rutinariamente alojados en refugios gestionados por el DIF, en lugar de centros de detención operados por el INM. Los funcionarios del DIF en todos los centros de México que visitamos demostraron una sólida comprensión de la legislación sobre los derechos de los niños de México, y oímos hablar de casos en que habían identificado y transferido a niños con posibles necesidades

de protección internacional a la COMAR. También nos contaron otras experiencias positivas con otros funcionarios mexicanos, como el caso en que un agente de policía llevó a una familia a un refugio para inmigrantes, otro en que un oficial prestó ayuda a un niño de 15 años que había sido abandonado por el guía al que había pagado para que le ayudara en su travesía por México, o el de un agente del INM que meticulosamente aconsejó a un joven de 17 años sobre su derecho a presentar una solicitud de asilo.

A pesar de que, desafortunadamente, estas experiencias no sean la norma para la mayoría de los niños que entran en contacto con los agentes del INM, estas excepciones demuestran que México es capaz de cumplir con sus obligaciones internacionales y las exigencias de sus propias leyes en lo relativo al trato de niños y adultos de América Central que huyen de la violencia en sus países de origen.

El apoyo del gobierno de Estados Unidos a la capacidad de México de aplicar medidas de control a la migración aumentó después de mediados de 2014, cuando empezó a llegar a EE.UU. un número sin precedentes de niños no acompañados y familias con niños desde América Central.

El Secretario de Seguridad Nacional de EE.UU., Jeh Johnson, elogió al gobierno de México por tomar “medidas importantes para interceptar el flujo de migrantes ilegales procedentes de Centroamérica con destino a Estados Unidos”. Si el objetivo de la política estadounidense era “interceptar el flujo” transfiriendo las responsabilidades del control inmigratorio a las autoridades de México, tal y como sugieren las declaraciones del Secretario Johnson y otros funcionarios estadounidenses, tuvieron éxito durante el resto de 2014 y gran parte de 2015. Las aprehensiones por parte de EE.UU. de niños no acompañados procedentes del “Triángulo Norte” disminuyeron durante este período, mientras que las detenciones por parte de México aumentaron, lo que sugiere que EE.UU. logró convencer a México para que asumiera un papel más activo en el control de la inmigración a lo largo de su frontera con Guatemala.

Principales recomendaciones

Para abordar las graves deficiencias identificadas en este informe, México debería garantizar que los niños tengan un acceso efectivo a los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado, incluyendo la provisión de asesoría jurídica

y otro tipo de asistencia adecuada en la preparación y la presentación de sus solicitudes. El gobierno debería ampliar la capacidad de la COMAR, la agencia de refugiados de México, incluso mediante el establecimiento de su presencia en la frontera sur de México. México tiene el derecho de controlar sus fronteras y detener a las personas que ingresan en el país de forma irregular, incluidos los niños. Sin embargo, los niños migrantes no deben en ningún caso permanecer en detención. México debe hacer un mayor uso de las alternativas a la detención ya previstas en la legislación mexicana, en particular, mediante la ampliación de la capacidad de los centros del DIF y otorgando discreción al DIF para colocar a niños no acompañados en las instalaciones más adecuadas, incluidas las instituciones abiertas o los centros comunitarios. Sin duda, algunos niños necesitan un mayor grado de supervisión y puede que sea necesario alojar a algunos en instalaciones cerradas, pero el DIF debe estar facultado para identificar, sobre una base de caso por caso, la disposición de la vivienda que mejor se ajuste al interés superior de cada niño en particular.

México puede proporcionar protección y cuidados adecuados a los niños no acompañados y separados de varias maneras, ya sea colocando a los niños con familias o en centros de gestión pública o privada. Pero encerrar a los niños en establecimientos penitenciarios viola las normas internacionales.

El gobierno de EE.UU., que ha presionado a México para que intercepte a los centroamericanos y ha invertido sumas considerables en mejorar la capacidad de control migratorio de México, debería proporcionar fondos y apoyo adicional para mejorar y ampliar la capacidad de México para procesar las solicitudes de asilo y brindar apoyo social a los solicitantes de asilo y refugiados. El gobierno de EE.UU. debería vincular el financiamiento que otorga a las entidades mexicanas dedicadas al control de la inmigración y las fronteras al cumplimiento demostrado de las normas nacionales e internacionales de derechos humanos y a las medidas contra la corrupción. Además, el gobierno de EE.UU. debería ampliar su Programa de Procesamiento de Refugiados/Permisos para Niños Menores en Centroamérica (CAM, por sus siglas en inglés) para permitir que los niños presenten solicitudes en México y otros países donde han buscado refugio, y para permitir las solicitudes basadas en una relación con la familia extendida, no sólo los padres, presente legalmente en EE.UU.

Al final de este informe se proponen recomendaciones adicionales.

Metodología

Este informe está basado en investigaciones de campo en México y Honduras, llevadas a cabo entre abril y diciembre de 2015. Human Rights Watch realizó un estudio de campo en México del 24 de abril al 8 de mayo, del 18 al 20 de mayo, del 16 de junio al 2 de julio, de 25 al 30 de agosto, del 19 de octubre al 2 de noviembre, y del 29 de noviembre al 3 de diciembre de 2015. Su investigación en Honduras fue llevada a cabo del 9 al 17 de mayo, y del 8 al 15 de junio de 2015. En el curso de esta investigación, los investigadores de Human Rights Watch visitaron los estados mexicanos de Chiapas, Chihuahua, Oaxaca, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz, así como el Distrito Federal, y, en Honduras, las ciudades de San Pedro Sula y Tegucigalpa.

Tres investigadores de Human Rights Watch entrevistaron a un total de 61 niños (49 niños y 12 niñas) de edades comprendidas entre los 11 y 17 años, que eran refugiados, solicitantes de asilo o migrantes de El Salvador, Guatemala y Honduras. Cuarenta y seis de los 61 eran niños no acompañados o separados, lo que significa que no estaban acompañados por sus padres o tutores legales, pero que podían haber viajado desde su país de origen con sus hermanos, otros parientes, parejas o compañeros de edades similares. Dieciséis de los niños eran solicitantes de asilo en el momento de la entrevista.

A dos niños les habían denegado el reconocimiento de la condición de refugiado y no habían tenido éxito en la revisión administrativa. Otros dos niños –uno al que le habían denegado el reconocimiento de la condición de refugiado en la revisión administrativa y un solicitante de asilo— habían recibido visas humanitarias. Una cumplía las condiciones para la regularización basada en la relación con un ciudadano mexicano, a pesar de que en el momento de la entrevista aún no había recibido el permiso de residencia. Ninguno de los niños con los que hablamos había sido reconocido como refugiado en el momento en que los entrevistamos.

Nuestros investigadores también entrevistaron a más de 100 adultos que fueron refugiados, solicitantes de asilo y migrantes adultos de El Salvador, Guatemala y Honduras, incluyendo algunos que tenían 18 o 19 años en el momento de la entrevista y que relataron sus experiencias de cuando todavía no habían cumplido los 18 años.

La mayoría de niños y adultos que entrevistamos se encontraban en albergues operados por entidades locales del sistema mexicano de protección a la infancia, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), o grupos de la sociedad civil y, en Honduras, en el Centro de Recepción de Migrantes El Edén (ahora el Centro de Atención para Niñez y Familias Migrantes Belén) para niños y familias deportadas de México. Para varias de nuestras entrevistas en Honduras, acordamos encontrarnos con los niños en otros lugares que ellos y sus padres habían elegido.

En octubre de 2015, visitamos un centro de detención migratoria, en Acayucan, Veracruz, donde pudimos ver las áreas donde vivían niños adolescentes de entre 12 y 17 años, y mujeres (que también alojan a niñas y niños de menos de 12 años, incluidos los no acompañados y separados), hablamos con otros 15 niños en la sección de adolescentes, nos reunimos con el Comisionado del Instituto Nacional de Migración (INM) responsable del centro de detención, y con funcionarios de protección del DIF que trabajan en el centro. Los 15 jóvenes con los que hablamos en el centro de detención migratoria de Acayucan no están incluidos en el número total de entrevistas detalladas anteriormente debido a que estas conversaciones no fueron entrevistas individuales a profundidad, a pesar de que se llevaron a cabo sin que pudieran escucharlas los guardias, y de que aportaron información útil sobre las condiciones de detención, las razones individuales por las que los niños abandonaron sus países de origen y sobre el estatus de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado para aquellos que las habían presentado.

Anteriormente, en febrero de 2015, presentamos una solicitud por escrito al INM para acceder a Siglo XXI, el centro de detención migratoria en Tapachula.¹ Solicitamos el acceso en virtud de disposiciones de la Ley de Migración de México que permiten dicho acceso para los miembros de organizaciones no gubernamentales y otras personas físicas.² No recibimos ninguna respuesta por escrito. Cuando llamamos al INM en marzo de 2015, la directora de comunicación social nos dijo verbalmente que nuestra solicitud de acceso había sido denegada por razones de seguridad nacional y privacidad, y porque el INM

¹ Carta de Bill Frelick, director del programa de refugiados de Human Rights Watch, dirigida a la Lic. Sofía Aurora Vega Gutiérrez, directora de comunicación social del Instituto Nacional de Migración (INM), 18 de febrero de 2015, enviada de nuevo el 6 de marzo de 2015.

² Reglamento de la Ley de Migración, arts. 224 (IV), (IX), *Diario Oficial de la Federación*, 28 de septiembre de 2012, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 23 de mayo de 2014, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf (consultado el 14 de febrero de 2016).

considera que sólo los funcionarios consulares, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) tienen la autoridad para hacer tales visitas.³ También hablamos personalmente con el director de Siglo XXI para pedir permiso para visitar las zonas de detención del centro, pero nuestra solicitud fue nuevamente denegada.⁴

Dos investigadores varones llevaron a cabo entrevistas en Honduras, el sur de México y el Distrito Federal. Uno de ellos realizó las entrevistas en español; el otro utilizó intérpretes varones. Dos investigadores de habla hispana, un hombre y una mujer, hicieron entrevistas en el norte de México. A todos los entrevistados se les explicó la naturaleza y el propósito de nuestra investigación, que las entrevistas eran voluntarias y confidenciales y que no recibirían ningún servicio o incentivo por hablar con nosotros. Antes de proceder, los entrevistados tuvieron que dar su consentimiento.

Todos los nombres de los migrantes, solicitantes de asilo y refugiados utilizados en este informe son pseudónimos. En algunos casos hemos ocultado además otros detalles, como el lugar de la entrevista o información que permita la identificación de la persona entrevistada. También hemos ocultado los nombres y otros datos identificativos de algunos funcionarios del gobierno que hablaron con nosotros bajo la condición del anonimato.

Asimismo entrevistamos a más de 35 funcionarios del gobierno mexicano de distintos niveles, incluyendo representantes de la Dirección General de Regulación y Archivo Migratorio; la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación (SEGOB); la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR); oficiales nacionales, estatales y locales del DIF; y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. También nos reunimos con funcionarios de la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF) en Honduras; funcionarios de la embajada de Estados Unidos en la Ciudad de México y Tegucigalpa; funcionarios consulares hondureños y salvadoreños en

³ Entrevista por teléfono de Human Rights Watch a la Lic. Sofía Aurora Vega Gutiérrez, directora de comunicación social del INM, 12 de marzo de 2015. El reglamento establece que los miembros de las organizaciones de la sociedad civil están autorizados a ingresar en las estaciones migratorias para visitar a los detenidos o llevar a cabo “actividades extraordinarias”, y personas físicas y miembros de instituciones académicas podrán acceder a las mismas para “realizar actividades de estudio o investigación”. Reglamento de la Ley de Migración, art. 224.

⁴ Entrevista de Human Rights Watch al director del centro de detención Siglo XXI, en Tapachula, Chiapas, 4 de mayo de 2015.

México, y funcionarios de las oficinas del ACNUR en México y su oficina regional en Panamá.

Además de reunirse con nosotros, los funcionarios de la COMAR y el DIF nos proporcionaron respuestas detalladas a nuestras solicitudes de información adicional después de los encuentros en persona. Sin embargo, intentamos, sin éxito, reunirnos con funcionarios de la Dirección General de Control y Verificación del INM, que lleva a cabo actividades de control migratorio, incluyendo la aprehensión y detención de migrantes.

La Dirección General de Control y Verificación no respondió a nuestras solicitudes por escrito de reuniones enviadas en febrero y marzo de 2015, y declinó también nuestras invitaciones vía correo electrónico en noviembre de 2015, citando conflictos de calendario.⁵ El 12 de enero de 2016 enviamos una solicitud adicional por escrito para una reunión, a la que la Dirección General de Control y Verificación respondió el 5 de febrero ofreciéndonos una reunión para el 9 de febrero.⁶ Ese día nosotros no estábamos disponibles pero le propusimos como alternativa a la Dirección General de Control y Verificación cualquier fecha entre el 11 y el 19 de febrero de 2016.⁷ La Dirección General de Control y Verificación accedió a cambiar la fecha de la reunión,⁸ pero luego no lo hizo durante el periodo ofrecido y en el momento de la redacción de este informe todavía no había fijado una nueva fecha.

En el momento de redactarse este informe, la Dirección General de Control y Verificación tampoco había respondido a nuestras solicitudes por escrito de información o comentarios sobre los resúmenes de las conclusiones preliminares del informe que les enviamos en agosto de 2015 y en enero de 2016.⁹ En total, entre febrero de 2015 y enero de

⁵ Entrevista por teléfono con la Lic. Sofía Aurora Vega Gutiérrez, 12 de marzo de 2015; correo electrónico de Jorge Hiram Zavala Vázquez, director de estaciones migratorias del INM, a Michael García Bochenek, asesor jurídico principal de la División de Derechos del Niño de Human Rights Watch, 27 de noviembre de 2015.

⁶ Correo electrónico del Lic. Jorge Hiram Zavala Vázquez, director de estaciones migratorias del INM, a Michael García Bochenek, asesor jurídico principal de la División de Derechos del Niño de Human Rights Watch, 5 de febrero de 2016.

⁷ Correo electrónico de Michael García Bochenek, asesor jurídico principal de la División de Derechos del Niño de Human Rights Watch, al Lic. Jorge Hiram Zavala Vázquez, director de estaciones migratorias del INM, 5 de febrero de 2016.

⁸ Correo electrónico del Lic. Jorge Hiram Zavala Vázquez, director de estaciones migratorias del INM, a Michael García Bochenek, asesor jurídico principal de la División de Derechos del Niño de Human Rights Watch, 6 de febrero de 2016.

⁹ Véase carta de Bill Frelick, director del programa de refugiados de Human Rights Watch, a la Lic. Sofía Aurora Vega Gutiérrez, directora de comunicación social del Instituto Nacional de Migración (INM), 13 de agosto de 2015; carta de Michael García Bochenek, asesor jurídico principal de la División de Derechos del Niño de Human Rights Watch, al Lic. Mario Madrazo Ubach, director general de control y verificación del INM, 12 de enero de 2016 (por correo electrónico y servicio de

2016, hicimos diez intentos por escrito y por teléfono para reunirnos con funcionarios del INM, solicitar acceso a los centros de detención y pedir información y comentarios sobre nuestros hallazgos.

Además, entrevistamos a más de 30 miembros del personal de organizaciones no gubernamentales que trabajan con refugiados y migrantes en México y con repatriados en Honduras. También revisamos expedientes, incluyendo decisiones administrativas tomadas por la COMAR y la revisión de estas decisiones por los tribunales federales, así como datos recopilados por la COMAR y el INM, y evaluaciones e informes preparados por organizaciones no gubernamentales.

En 2011, México aprobó su Ley de Migración y su Ley sobre Refugiados (anteriormente conocida como Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y que, desde 2014, pasó a llamarse Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político). Las modificaciones a cada una de estas leyes entraron en vigor el 1 de noviembre de 2014.¹⁰

Estas reformas no cambiaron sustancialmente las disposiciones citadas en este informe, lo que significa que las disposiciones de estas dos leyes citadas estaban en vigor y deberían haber sido aplicadas por las autoridades de inmigración y otras en todos los casos de niños y adultos migrantes a los que se hace referencia en este informe. Además de estas dos leyes, la Ley General de México de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que entró en vigor el 3 de diciembre de 2014, y su reglamento, aprobado en diciembre de 2015,¹¹ incluyen disposiciones aplicables a los niños migrantes. Este informe cita la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y sus reglamentos para reflejar el marco legal vigente en el momento de redactarse este informe, pero las citas de

correo internacional urgente), reenviado por servicio de correo internacional urgente el 15 de enero de 2016 (entrega confirmada el 18 de enero de 2016).

¹⁰ Véase Ley de Migración, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de mayo de 2011, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 30 de octubre de 2014, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_301014.pdf (consultado el 14 de febrero de 2016); Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de enero de 2011, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 30 de octubre de 2014, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP_301014.pdf (consultado el 14 de febrero de 2016).

¹¹ Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, art. 5, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de diciembre de 2014, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA_041214.pdf (consultado el 14 de febrero de 2016); Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de diciembre de 2015, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418303&fecha=02/12/2015 (consultado el 14 de febrero de 2016).

esta ley y sus reglamentos deben entenderse como aplicables sólo después de sus fechas de entrada en vigor.

De acuerdo con las normas internacionales, el uso del término “niño” en este informe se refiere a una persona menor de 18 años.¹² Este uso difiere de la ley mexicana, que utiliza el término “niño” para referirse a los menores de 12 años y “adolescente” para referirse a los que han cumplido 12 años pero tienen menos de 18 años.¹³ Siguiendo el ejemplo del Comité de los Derechos del Niño y otras autoridades internacionales, en este informe se utiliza el término “niño no acompañado” para referirse al niño que ha sido separado de ambos padres u otros parientes y que no está bajo el cuidado de ningún adulto que, por ley o costumbre, esté a su cargo.¹⁴ El “niño separado” es el que ha sido separado de ambos padres o de su tutor legal o de la persona que por ley o costumbre se encargue de cuidarlo, pero no necesariamente de otros parientes¹⁵, lo que significa que pueden ir acompañados de otros miembros adultos de la familia. Este uso difiere ligeramente de la legislación mexicana, que utiliza el término “menor no acompañado” para referirse a cualquier niño que no vaya acompañado de un familiar consanguíneo o persona que tenga su representación legal.¹⁶

Este informe utiliza el término “refugiado” para referirse a una persona que cumple (1) los criterios establecidos por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, o (2) la definición que figura en la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984. En virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, un refugiado es una persona que, “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas”, se encuentra fuera del país de su

¹² Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada el 20 de noviembre de 1989, 1577 U.N.T.S. 3 (entró en vigor el 2 de septiembre de 1990), art. 1.

¹³ Consultar Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, art. 5.

¹⁴ Comité de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño, Observación General No. 6: Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, UN Doc. CRC/GC/2005/6 (1 de septiembre de 2005), párr. 7; Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), et al., Directrices Generales Inter-Agenciales sobre Niñas y Niños No Acompañados y Separados (Ginebra: ICRC, 2004), pág. 13, https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc_003_1011.pdf (consultado el 14 de febrero de 2016).

¹⁵ Comité de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño, Observación General No. 6, párr. 8; Directrices Generales Inter-Agenciales sobre Niñas y Niños No Acompañados y Separados, pág. 13. Véase también *Declaración de Buenas Prácticas*, Programa de Menores no Acompañados y Separados en Europa (Copenhague: Save the Children, ACNUR y UNICEF, 4ª ed. rev. 2009), http://www.acnur.es/PDF/7390_20120417162043.pdf (consultado el 14 de febrero de 2016).

¹⁶ Ley de Migración, art. 3(XVIII).

nacionalidad y no puede o no quiere, a causa de dichos temores, regresar a él.¹⁷ La definición según la Declaración de Cartagena, reflejada en el derecho mexicano de los refugiados, incluye como refugiados a las personas que “han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.¹⁸

Las personas son refugiados en cuanto cumplen los criterios establecidos en la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, o se ajustan a la definición contenida en la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984. El ACNUR explica:

De acuerdo con la Convención de 1951, una persona es un refugiado tan pronto reúna los requisitos enunciados en la definición, lo que necesariamente ocurre antes de que se determine formalmente su condición de refugiado. Así pues, el reconocimiento de la condición de refugiado de una persona no tiene carácter constitutivo, sino declarativo. No adquiere la condición de refugiado en virtud del reconocimiento, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiado.¹⁹

¹⁷ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, del 28 de julio de 1951, 189 U.N.T.S. 150 (entró en vigor el 22 de abril de 1954); Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, del 31 de enero de 1967, 606 U.N.T.S. 267 (entró en vigor el 4 de octubre de 1967).

¹⁸ Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, adoptada por el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá, celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984, concl. 3, https://www.oas.org/dil/esp/1984_Declaraci%C3%B3n_de_Cartagena_sobre_Refugiados.pdf (consultado el 14 de febrero de 2016).

¹⁹ ACNUR, *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, UN Doc. HCR/IP/4 (2011), párr. 28, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7575.pdf?view=1> (consultado el 14 de febrero de 2016). Véase también Suprema Corte de Justicia de México, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a personas migrantes y sujetas de protección internacional* (México, DF: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013), pág. 34 n. 17 (“Lo que hace México es *reconocer* no —en lugar de *otorgar* no— dicha condición”).

I. Niños migrantes de América Central en México

Un gran número de niños migrantes viajan desde América Central a México ya sea por su cuenta o acompañados por sus familias. En octubre de 2015 el gobierno mexicano estimó que al menos 27.000 niños no acompañados y separados habrían entrado en México en los primeros 10 meses del año.²⁰ Es probable que esa cifra sea una subestimación ya que las autoridades de EE.UU. detuvieron a 28.000 niños no acompañados y separados de El Salvador, Guatemala y Honduras en su frontera con México en los 12 meses desde octubre de 2014 hasta septiembre de 2015.²¹ Y si se contabilizasen también a los niños que llegan con sus familias, el total sería mucho mayor. La mayoría de estos niños provienen de los tres países del llamado “Triángulo del Norte”, formado por El Salvador, Guatemala y Honduras.

Casi la mitad del total de los niños migrantes procedentes de estos tres países huye de las amenazas contra su vida y seguridad, ha estimado el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).²² Estos niños suelen juntarse con otras personas que abandonan sus hogares por una combinación de razones, incluyendo el deseo de buscar mejores oportunidades económicas y reunirse con familiares que viven en México o EE.UU.

Los niños que afrontan amenazas específicas a su vida y seguridad, incluyendo aquellos que están amenazados por pandillas o que sufren violencia doméstica, y aquellos que no pueden confiar en la protección de sus propios gobiernos, son refugiados; bajo el derecho

²⁰ Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF Nacional), “En el Gobierno de Enrique Peña Nieto se aplica la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes: Angélica Rivera de Peña”, 20 de octubre de 2015, <http://sn.dif.gob.mx/en-el-gobierno-de-enrique-pena-nieto-se-aplica-la-ley-de-los-derechos-de-ninas-ninos-y-adolescentes-angelica-rivera-de-pena/> (consultado el 15 de febrero de 2016).

²¹ Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP, por sus siglas en inglés), “Southwest Border Unaccompanied Alien Children Statistics FY 2016”, sin fecha, <http://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children/fy-2016> (consultado el 12 de enero de 2016); CBP, “Total Unaccompanied Alien Children (0-17 Years Old), Apprehensions by Month, FY 2010-2015”, detenciones por mes, AF 2010-2015”, <https://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/BP%20Total%20Monthly%20UACs%20by%20Sector%2C%20FY10-FY15.pdf> (consultado el 12 de enero de 2016). Para un análisis de los datos de detenciones de México y EE.UU., consultar el Anexo.

²² Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Arrancados de raíz* (México, DF: Oficina de ACNUR en México, 2014), pág. 12.

mexicano de refugiados deberían recibir protección internacional.²³ Esto mismo puede decirse de los que huyen de situaciones de inseguridad o violencia generalizada que representan un peligro para su vida, seguridad o libertad.²⁴ Además, directrices autorizadas sobre tratados de derechos humanos internacionales y regionales establecen que la devolución de los niños a sus países de origen, cuando ésta no es en el interés superior del niño, violaría el principio de no devolución. Ese podría ser el caso, por ejemplo, cuando un niño carece de alguien encargado de su cuidado en su país de origen y un familiar en México está dispuesto y puede asumir esa responsabilidad.²⁵

Bajo la ley mexicana, los migrantes que son víctimas de delitos graves en México pueden optar a una visa humanitaria, un estatus que les permite permanecer en el país por un año.²⁶ Algunos de los niños entrevistados por Human Rights Watch reportaron ser víctimas de estos delitos, incluyendo la extorsión, el secuestro, la violencia sexual y de otro tipo, la trata, la explotación laboral y otros abusos cometidos por criminales, pandillas locales y operaciones del crimen organizado.

El número de niños migrantes en México

Es difícil hacer una estimación exacta de la población de niños migrantes en México en un momento dado, pero es probable que desde 2008, al menos 20.000 niños no acompañados hayan entrado al país cada año.²⁷ La mayoría son niños varones de entre 12 y 17 años, aunque un número significativo de niñas adolescentes, tal vez una cuarta parte de todos los niños migrantes, también viajan a México.²⁸ Niños más pequeños también hacen la travesía, generalmente con sus familias, pero a veces por su cuenta.

²³ Véase Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, art. 1; Ley sobre refugiados, protección complementaria y asilo político, art. 13(I). Véase en general el Capítulo V, sección “El sistema de protección de refugiados de México”.

²⁴ Véase Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, concl. 3; Ley de Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, art. 13(II).

²⁵ Véase el Capítulo V, sección “La prohibición de la devolución”, subsección “El principio del interés superior como restricción a la devolución de niños”.

²⁶ Véase el Capítulo II, sección “El uso limitado de visas humanitarias”. Los niños no acompañados y los solicitantes de asilo también pueden optar a visas humanitarias.

²⁷ Consultar Catholic Relief Services, “*Niñez migrante: Detención y repatriación desde México de niños, niñas y adolescentes centroamericanos no acompañados*” (Baltimore: Catholic Relief Services—United States Conference of Catholic Bishops, 2010), pág. 9; Organización Internacional para las Migraciones, “Apertura de un nuevo centro para menores no acompañados en Tapachula, México”, 30 de julio de 2009, <https://www.iom.int/es/news/apertura-de-un-nuevo-centro-para-menores-no-acompanados-en-tapachula-mexico> (consultado el 15 de febrero de 2016).

²⁸ Desde 2007, cuando el INM empezó a proveer estadísticas sobre niños no acompañados detenidos y devueltos a sus países de origen, aproximadamente un 25 por ciento de los menores no acompañados detenidos y devueltos han sido niñas. María Dolores París, Diana Peláez y René Zenteno, “Procesos de alojamiento y devolución de niños, niñas y adolescentes

Entre enero y finales de diciembre de 2015, el Instituto Nacional de Migración de México (INM), el organismo encargado de la aplicación de las leyes migratorias del país, llevó a cabo casi 36.000 aprehensiones de niños menores de 18 años. De ese total, más de 18.000, o poco más la mitad, eran niños no acompañados. Se estima que poco menos de dos tercios del total tenían entre 12 y 17 años, y los niños superaban en número a las niñas en una proporción de dos a una.²⁹ El INM hizo 23.000 detenciones de niños en todo 2014, y 9.600 en 2013. Esto significa que las detenciones de niños en 2015 dieron un salto de un 52 por ciento en comparación con el 2014 y de casi un 275 por ciento sobre el total de 2013.³⁰

En conjunto, las autoridades mexicanas y estadounidenses detuvieron a casi 75.000 niños del Triángulo Norte de América Central en 2014, y a 68.000 en 2015, cifras que incluyen a los niños acompañados y no acompañados.³¹

Estas cifras no incluyen a los niños que nunca entraron en contacto con el INM o con las autoridades estadounidenses: aquellos que viven desapercibidos en México o que intentaron y posiblemente consiguieron cruzar a EE.UU. Tampoco incluyen a los niños que solicitan el reconocimiento de la condición de refugiado en una de las tres oficinas de la Comisión Mexicana para los Refugiados (COMAR) sin haber sido detenidos por las autoridades de inmigración, ya que los niños y los adultos que presentan su solicitud directamente ante la COMAR no son colocados bajo custodia del INM.

(NNA) migrantes no acompañados”, El Colegio de la Frontera Norte, 2013, pág. 7. De manera similar, aproximadamente un 25 por ciento de los migrantes no acompañados entre 12 y 17 años entrevistados para un informe de Catholic Relief Services en 2010 eran niñas, y la relación de 1 niña no acompañada por cada 3 niños no acompañados era consistente con otros estudios y estadísticas del gobierno mexicano. Véase Catholic Relief Services, *Niñez migrante*, pág. 4.

²⁹ Secretaría de Gobernación (SEGOB), *Boletín Estadístico 2015*, http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos (consultado el 26 de enero de 2015). Estas cifras corresponden a “casos” de detención; un niño puede haber sido detenido más de una vez en un año, por lo que las cifras no reflejan necesariamente el número total de niños detenidos. Para un análisis más completo sobre los datos de detenciones en México, véase el Anexo.

³⁰ Véase el Anexo, sección “Aprehensión y detención de niños de América Central en México”.

³¹ CBP, “Estadísticas de niños extranjeros no acompañados en la frontera suroeste en el AF 2015”, SEGOB, Boletín Estadístico 2015, Cuadro 3. Estos datos están analizados en el Apéndice, “Aprehensiones y detenciones de niños de América Central en México”, Gráfico 7. Véase también Rodrigo Domínguez Villegas y Victoria Rietig, *Migrants Deported from the United States and Mexico to the Northern Triangle: A Statistical and Socioeconomic Profile* (Washington, D.C.: Migration Policy Institute, septiembre de 2015), pág. 1.

Por qué huyen

La violencia de las pandillas ha plagado El Salvador, Guatemala y Honduras desde hace más de una década.³² Los gobiernos de estos tres países se han mostrado incapaces o renuentes a controlar las pandillas: tal y como señalaba el ACNUR en un informe de octubre de 2015, “en grandes partes del territorio [de El Salvador, Guatemala y Honduras], la violencia ha superado la capacidad de los gobiernos para proteger a las víctimas y proporcionar reparación”.³³

Las tasas de homicidios en El Salvador y Guatemala rondaban los 40 por cada 100.000 habitantes en 2012, la cuarta y quinta más altas del mundo ese año. Honduras, con una tasa de 90 homicidios por cada 100.000 habitantes, ha tenido la más alta del mundo durante varios años consecutivos,³⁴ aunque los informes más recientes sugieren que El Salvador podría haberle arrebatado esta cuestionable distinción.³⁵

Los niños son un blanco específico de las pandillas en estos tres países. En Honduras, por ejemplo, más de 400 niños menores de 18 años murieron en la primera mitad de 2014; se

³² Véase Ana Arana, “How the Street Gangs Took Central America”, *Foreign Affairs*, mayo/junio de 2005, <https://www.foreignaffairs.com/articles/central-america-caribbean/2005-05-01/how-street-gangs-took-central-america> (consultado el 15 de febrero de 2016); Douglas Farah, “Central America’s Gangs Are All Grown Up, and More Dangerous Than Ever” (“Pandillas de Centroamérica: más peligrosas que nunca”), *Foreign Policy*, 19 de enero de 2016, <http://foreignpolicy.com/2016/01/19/central-americas-gangs-are-all-grown-up/> (consultado el 15 de febrero de 2016), disponible en español en *El Periódico*, <http://elperiodico.com.gt/2016/02/07/domingo/pandillas-de-centroamerica-mas-peligrosas-que-nunca/> (consultado el 15 de febrero de 2016).

³³ ACNUR, *Mujeres en fuga: Historias de mujeres refugiadas de El Salvador, Guatemala, Honduras y México* (Washington, D.C.: ACNUR, octubre de 2015), pág. 2.

³⁴ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Estudio mundial sobre el homicidio 2013: tendencias, contextos, datos*. (Viena: UNODC, 2014), págs. 24, 46, 150.

³⁵ “Rivers of Blood”, *Economist*, 10 de octubre de 2015, <http://www.economist.com/news/americas/21672337-crackdown-gangs-has-so-far-made-things-worse-rivers-blood> (consultado el 15 de febrero de 2016). La tasa de homicidios en El Salvador fue de 68,6 por 100.000 habitantes en 2014, según el Informe de Crimen y Seguridad del Departamento de Estado de EE.UU. de 2015 para El Salvador, y podría haber ascendido a una tasa de 104 por 100.000 habitantes en 2015, según cifras divulgadas por el gobierno salvadoreño. Departamento de Estado de EE.UU., Oficina de Seguridad Diplomática, “El Salvador 2015 Crime and Safety Report”, 20 de mayo de 2015, <https://www.osac.gov/pages/ContentReportDetails.aspx?cid=17691> (consultado el 9 de diciembre de 2015); Nina Lakhani, “Violent Deaths in El Salvador Spiked 70% in 2015, Figures Reveal” (“Las muertes violentas en El Salvador registran un auge de 70% en 2015, según cifras”), *Guardian*, 4 de enero de 2016, <http://www.theguardian.com/world/2016/jan/04/el-salvador-violence-deaths-murder-2015> (consultado el 16 de febrero de 2016). Una ONG venezolana estimó que la tasa de homicidios de Venezuela también superó la de Honduras en 2015. Véase “Venezuela: Murder Rate for Year May Be World’s Worst, Report Says”. *New York Times*, 28 de diciembre de 2015, http://www.nytimes.com/2015/12/29/world/americas/venezuela-murder-rate-for-year-may-be-worlds-worst-report-says.html?ref=americas&_r=0 (consultado el 16 de febrero de 2016), enlace en español: <http://images.eluniversal.com/2015/12/28/informe-del-observatorio-venez.pdf> (consultado el 16 de febrero de 2016).

creo que la mayoría fueron víctimas de la violencia de estos grupos delictivos.³⁶ No es inusual recibir informes de que niños de apenas 13 años, o incluso más jóvenes, han recibido un disparo en la cabeza, han sido degollados o torturados y abandonados hasta morir.³⁷

No es de extrañar, entonces, que los niños hayan estado huyendo desde hace años de El Salvador, Guatemala y Honduras, por su cuenta o con familiares. Casi la mitad de los niños que Human Rights Watch entrevistó nos dijeron que decidieron abandonar sus casas para escapar de la violencia o porque estaban siendo acosados por las pandillas locales. Cuando los niños huían con sus familias, ellos o sus padres a menudo se referían a preocupaciones específicas por la vida y la seguridad de los niños, como el reclutamiento por las pandillas, la violencia sexual (en particular contra las niñas) y la violencia doméstica que tenía un impacto en los niños. Tres de los niños que viajaron a México por sí solos nos dijeron que esperaban poder reunirse con sus madres, padres o hermanos, debido a que sus abuelos u otras personas de edad avanzada encargadas de su cuidado ya no podían hacerse cargo de ellos.

Elizabeth Kennedy, una becaria Fulbright que examinó las razones aducidas por los niños salvadoreños para emigrar, halló que “el crimen, las amenazas de las pandillas o la violencia parecen ser los principales determinantes para los niños a la hora de tomar la decisión de emigrar. Ante la pregunta de por qué abandonaron sus hogares, el 59 por ciento de los niños y el 61 por ciento de las niñas de El Salvador citaron uno de esos factores como una razón para emigrar”.³⁸

Un estudio del ACNUR de 2014 descubrió que aproximadamente el 48 por ciento de los niños centroamericanos no acompañados entrevistados en México en 2013 alegó algún tipo de violencia (incluyendo golpes, amenazas u otros actos de intimidación e

³⁶ Frances Robles, “Fleeing Gangs, Children Head to US Border”, *New York Times*, 9 de julio de 2014, http://www.nytimes.com/2014/07/10/world/americas/fleeing-gangs-children-head-to-us-border.html?_r=0 (consultado el 16 de febrero de 2016).

³⁷ Óscar Martínez, “Why the Children Fleeing Central America Will Not Stop Coming”, *Nation*, 30 de julio de 2014, <http://www.thenation.com/article/why-children-fleeing-central-america-will-not-stop-coming/> (consultado el 16 de febrero de 2016).

³⁸ Elizabeth Kennedy, “No Childhood Here: Why Central American Children Are Fleeing Their Homes”, American Immigration Council, julio de 2014, pág. 1 (traducción de Human Rights Watch), enlace al reporte en español: <http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/los-ninos-migra-por-violencia-segun-estudio-56351> (consultado el 16 de febrero de 2016).

inseguridad) como una de las razones por las que dejaron sus países, y concluyó que estos niños podrían necesitar protección internacional.³⁹ De los niños entrevistados para el estudio del ACNUR, los hondureños eran los más propensos a huir de la violencia y la inseguridad.⁴⁰

Del mismo modo, una investigación coordinada por el Centro de Estudios de Género y Refugiados de la Universidad de California Hastings College sobre la Ley y el Programa Migración y Asilo de la Universidad Nacional de Lanús, en Argentina, incluyó más de 200 entrevistas a niños entre las edades de 10 y 17 años que fueron deportados desde México a Honduras. El 65 por ciento de los niños hondureños entrevistados para el estudio dijo que el deseo de escapar de la violencia fue la razón principal que les llevó emigrar. “Las formas más comunes de violencia que mencionaron incluían las amenazas de muerte de grupos del crimen organizado, los continuos enfrentamientos entre pandillas rivales, la delincuencia común y la violencia doméstica”, halló el reporte.⁴¹

Estos descubrimientos coinciden con los de otro estudio del ACNUR de 2014, que examinó las necesidades de protección internacional de los niños no acompañados o separados que habían llegado a EE.UU. desde El Salvador, Guatemala y Honduras, así como desde México, y concluyó que el 58 por ciento había “sufrido daños que indican una necesidad actual o potencial de protección internacional”.⁴² De los niños procedentes de Honduras, el 57 por ciento manifestó necesidades potenciales de protección internacional. Los niños de El Salvador eran incluso más propensos a tener necesidades de protección internacional, ya que el 72 por ciento de los entrevistados dieron respuestas que implican necesidades potenciales de protección internacional.⁴³

³⁹ ACNUR, *Arrancados de raíz*, pág. 12.

⁴⁰ *Ibíd.*, págs. 12-13 (el 59,5 por ciento de niños hondureños entrevistados en comparación con el 40 por ciento de salvadoreños y el 33,3 por ciento de guatemaltecos).

⁴¹ Luis Gerardo Rivera et al., “Honduras”, en Karen Musalo, Lisa Frydman y Pablo Ceriani Cernadas, eds., *Niñez y migración en Centro y Norte América: causas, políticas, prácticas y desafíos* (San Francisco y Buenos Aires: Center for Gender and Refugee Studies, UC Hastings, y Universidad Nacional de Lanús, 2015), pág. 83.

⁴² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados para Estados Unidos y el Caribe, *Niños en fuga: niños no acompañados que huyen de Centroamérica y México y la necesidad de protección internacional* (Washington, DC: UNHCR, 2014), pág. 6. Los autores del estudio explican que “el estudio fue diseñado específicamente para sacar conclusiones e inferencias, y como tal, esta conclusión de 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”. *Ibíd.*

⁴³ *Ibíd.* págs. 9-10.

Reclutamiento por las pandillas

Uno de cada cinco niños que entrevistamos nos dijo que las presiones para unirse a las pandillas fueron el principal motivo que les llevó a emigrar. Por ejemplo, Byron O., de 15 años, dijo que abandonó su casa en el departamento de Cortés de Honduras, junto con sus padres y otros miembros de su familia, debido a que la pandilla en su zona trataba de reclutarlo. Tras varios intentos de persuadirlo para que se uniese a la mara, un grupo de pandilleros lo rodearon cuando caminaba por la calle cerca de su casa. “Me dijeron que me iban a matar si no me unía a ellos”, dijo. “Al día siguiente, nos fuimos”. Byron O. y su familia pasaron 10 días en Tecún Umán, en Guatemala, justo al otro lado de la frontera con México, antes de cruzar y viajar a Tapachula. En el momento en que habló con Human Rights Watch habían solicitado asilo pero aún no habían sido entrevistados.⁴⁴

Gabriel R., otro joven de 15 años, del departamento hondureño de Cortés, dio un testimonio similar. “Estaba en la escuela, en el noveno grado. Un día, la pandilla se acercó a mí cerca del colegio donde estudiaba. Me dijeron que tenía que unirme a ellos. Me dieron tres días. Si no me unía a ellos, me matarían (...) Era un grupo de seis u ocho chicos. Algunos tenían 14, 18 y 21 años. El mayor tenía unos 26”. Gabriel R. huyó de Honduras por su cuenta antes de que hubieran pasado los tres días de plazo.⁴⁵

Otros niños, entre ellos los hondureños Lionel Q., de 17 años, y Marco A., de 15, así como los salvadoreños Hugo R., de 16 años, Rudy B., de 16, Joseph H., de 17, y Charly T., también de 17, contaron experiencias sustancialmente similares⁴⁶ que coinciden con las conclusiones de otros investigadores.⁴⁷ “Querían que me uniera a la pandilla”, dijo Lionel, que salió de San Pedro Sula en septiembre de 2014. “Cuando les dije que no, empezaron a amenazarme. Dijeron que me matarían a mí y a mi familia. Vivía con mucho miedo. Para

⁴⁴ Entrevista de Human Rights Watch a Byron O., Tapachula, Chiapas, 8 de mayo de 2015.

⁴⁵ Entrevista de Human Rights Watch a Gabriel R., Reynosa, Tamaulipas, 4 de junio de 2015.

⁴⁶ Entrevistas de Human Rights Watch a Lionel Q., Tenosique, Tabasco, 21 de octubre de 2015; Marco A., Acayucan, Veracruz, 2 de noviembre de 2015; Joseph H., Ixtepec, Oaxaca, 31 de octubre de 2015; y Charly T., Acayucan, Veracruz, 2 de noviembre de 2015. Además escuchamos testimonios parecidos de centroamericanos detenidos en centros migratorios de EE.UU. Véase, por ejemplo, “EE. UU.: Familias inmigrantes viven experiencias traumáticas durante su detención”, comunicado de prensa de Human Rights Watch, 15 de mayo de 2015 (se refiere al caso de un niño de 11 años que estuvo en riesgo de ser reclutado forzosamente por pandillas en Honduras), <https://www.hrw.org/es/news/2015/05/18/ee-uu-familias-inmigrantes-viven-experiencias-traumaticas-durante-su-detencion>.

⁴⁷ Véase, por ejemplo, Frank de Waegh, *Unwilling Participants: The Coercion of Youth into Violent Criminal Groups in Central America's Northern Triangle* (n.p.: Jesuit Conference of Canada and the United States, 2015), http://jesuits.org/Assets/Publications/File/Report_UnwillingParticipants_v4.pdf (consultado el 16 de febrero de 2016).

las pandillas, una vida vale chancleta. Es decir, no vale nada”.⁴⁸ Rudy B. y Charly T. nos mostraron cicatrices en el abdomen de las operaciones que salvaron sus vidas después de que miembros de la pandilla los dispararan después de que se negaran a unirse a ellos.⁴⁹

También escuchamos relatos que sugieren que la presión para unirse a las pandillas es la norma en muchas comunidades en Honduras y El Salvador. “Tratan de reclutar a todos los jóvenes para que se unan a las pandillas”, dijo Enrique J., un joven de 17 de años de La Ceiba, Honduras.⁵⁰

Los padres también citaron como razones para huir los temores de que las pandillas trataran de reclutar a sus hijos. Esther A., de 39 años, dejó El Salvador en diciembre de 2014 después de que las pandillas abordaran a sus hijos en varias ocasiones, incluidos los intentos de la Mara 18, una pandilla local, de reclutar a su hijo de 11 años para que distribuyera y vendiera drogas en su escuela.⁵¹ Karla V., cuya motivación principal para salir de Honduras fue escapar de la violencia doméstica que sufría a manos de su esposo, nos contó que también tenía miedo de lo que les pasaría a sus hijos si se criaban en Honduras. “Allí, niños de 9 años son obligados a unirse a las pandillas”, dijo. “Me di cuenta de que si me quedaba, mi hijo se convertiría en un pandillero”.⁵²

Violaciones y acoso sexual, abuso y explotación

Para algunos, una motivación relacionada es el deseo de huir de las continuas amenazas y el acoso sexual, las violaciones y otros abusos sexuales por parte de las pandillas.

Esther A., la mujer de 39 años de El Salvador, nos dijo que un grupo de pandilleros trató de violar a su hija de 15 años. Su hijo de 11 años consiguió ahuyentar a los atacantes de su hermana, pero la policía se mostró indiferente ante la intención de la familia de denunciar el intento de violación y la paliza que sufrió su hijo. He aquí parte de su testimonio a Human Rights Watch:

⁴⁸ Entrevista de Human Rights Watch a Lionel Q., Tenosique, Tabasco, 21 de octubre de 2015.

⁴⁹ Entrevistas de Human Rights Watch a Rudy B., Ixtepec, Oaxaca, 31 de octubre de 2015; y Charly T., Acayucan, Veracruz, 2 de noviembre de 2015.

⁵⁰ Entrevista de Human Rights Watch a Enrique J., Reynosa, Tamaulipas, 24 de junio de 2015.

⁵¹ Entrevista de Human Rights Watch a Esther A., Tapachula, Chiapas, 7 de mayo de 2015.

⁵² Entrevista de Human Rights Watch a Karla V., Tapachula, Chiapas, 6 de mayo de 2015.

Él vio su bolso [el de su hermana] en el suelo cerca del cementerio y entonces vio que cinco chicos trataban de violarla. Agarró un palo y empezó a amenazar a los violadores con él. Los violadores, los cinco, agarraron a mi hijo. Cuando volvió, le pregunté: “¿Qué te pasó?” Vi que estaba todo golpeado. La pierna derecha la tenía herida. Lo llevé a la policía. La policía sólo le dijo que no se metiera en problemas. Le dijeron que debería haber dejado que violaran a su hermana.⁵³

Heidy D. nos dijo que abandonó Honduras con su familia después de que miembros de la pandilla empezaran a expresar interés por su hija mayor. “Mi hija, a los 13 años, será considerada una mujer. Las pandillas están reclutando a niñas de esa edad para que sean sus mujeres. Les dije: ‘por favor, sólo tiene 12 años’”, recordó. “La pandilla va a la casa. Si ven algo que les gusta, se lo tienes que dar”. Ella les había dicho a sus hijas que debían de permanecer en la casa todo el tiempo posible para tratar de no llamar la atención de los integrantes de la pandilla, pero su hija de 12 años ya no quería quedarse en casa la mayor parte del día. “Cuando mi hija salió de casa, pensé que también se la llevarían. Le dije ‘no juegues así’... Las cosas están muy tensas en el barrio donde vivimos”.⁵⁴

Alejandra M., una salvadoreña de 39 años, contó que dejó de mandar a su hija de 17 años a la escuela porque temía que fuera agredida sexualmente. “Cinco chicos querían abusar de ella. Eran de la pandilla (...) Iban a violarla”, aseguró. Tal como describe más adelante, salió de El Salvador con su familia cuando la pandilla la amenazó a ella y a su familia después de que se atrasase en los pagos de extorsión.⁵⁵

Cuando Human Rights Watch entrevistó a hondureños que fueron deportados de EE.UU. a finales de 2014, éstos le relataron experiencias similares. Cecilia N., una adolescente de 14 años que salió de Honduras con su madre, explicó a Human Rights Watch el miedo que tenía de las pandillas: “Estoy aterrorizada porque se han llevado a chicas de mi colegio y las han violado”.⁵⁶

⁵³ Entrevista de Human Rights Watch a Esther A., Tapachula, Chiapas, 7 de mayo de 2015.

⁵⁴ Entrevista de Human Rights Watch a Heidy D., San Pedro Sula, Honduras, 8 de junio de 2015.

⁵⁵ Entrevista de Human Rights Watch a Alejandra M., Tapachula, Chiapas 6 de mayo de 2015.

⁵⁶ Entrevista de Human Rights Watch a Cecilia N., San Pedro Sula, Honduras, 8 de septiembre de 2014, citada en Human Rights Watch, *“Aquí no tiene derechos”: Los controles fronterizos en EE.UU. y las devoluciones de centroamericanos al riesgo de sufrir graves daños* (Nueva York: Human Rights Watch, 2014), pág. 13,

Los delitos de violencia contra las mujeres y las niñas son muy numerosos en los tres países del Triángulo Norte de América Central. Por ejemplo, las muertes violentas de mujeres en Honduras aumentaron un 263 por ciento entre 2005 y 2013. La impunidad es la regla para el feminicidio y los delitos de violencia sexual, concluyó la relatora especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer después de una visita al país en julio de 2014.⁵⁷ Asimismo, la relatora especial descubrió durante su visita en 2011 a El Salvador que los asesinatos de las mujeres casi se duplicaron entre 2004 y 2009.⁵⁸ El Salvador, Honduras y Guatemala tienen la primera, segunda y cuarta tasa de feminicidio más alta del mundo, respectivamente, de acuerdo con el informe *Carga Global de la Violencia Armada 2015*.⁵⁹

Secuestros

Varios de los niños que Human Rights Watch entrevistó dijeron que huyeron, solos o con sus familias, después de que ellos o sus parientes fueran secuestrados o fueran amenazados de secuestro.

Karina J., de 17 años, es una de los dos niños, entre los 61 a los que entrevistamos, que fueron secuestrados. Una pandilla la secuestró en 2013 en San Salvador y la detuvo a cambio de un rescate. “Me golpearon en todo el cuerpo y me dieron puñetazos en la cara. El tipo que me pegaba, me dijo: ‘esto es para que tu familia sepa que no estoy bromeando’”, relató. Karina J. estuvo secuestrada durante tres semanas, mientras la pandilla esperaba recibir los US\$10.000 que había pedido a cambio de su liberación. Después de que la policía la rescatara, su familia huyó a Guatemala, pero tuvieron que regresar a El Salvador seis meses después porque se les acabó el dinero. “Pasamos otro

<https://www.hrw.org/report/2014/10/16/you-dont-have-rights-here/us-border-screening-and-returns-central-americans-risk> (en inglés).

⁵⁷ “La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer concluye su misión a Honduras y pide medidas urgentes para abordar la cultura de impunidad hacia los crímenes contra mujeres y niñas”, 7 de julio de 2014, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14833&LangID=E> (en inglés) (consultado el 18 de febrero de 2016), enlace en español: <http://conadeh.hn/?p=191> (consultado el 16 de febrero de 2016). Véase también *Niñez y migración en Centro y Norte América*, pág. 82.

⁵⁸ Asamblea General de la ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias: Misión de seguimiento a El Salvador, UN Doc. A/HRC/17/26/Add.2 (14 de febrero de 2011), párr. 27.

⁵⁹ Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo, *Carga Global de la Violencia Armada 2015* (Ginebra: Secretaría de la Declaración de Ginebra, 2015), pág. 94.

año en San Salvador”, dijo Karina J. “No salíamos de casa a menos que fuera realmente necesario. Teníamos muchísimo miedo. Yo estaba aterrada”.⁶⁰

Johanna H., de 17 años, vivió una experiencia similar. Se marchó de Guatemala en abril de 2014 con su familia extendida después de que fuera secuestrada por una pandilla local y su familia pagara un rescate por su retorno. Además, uno de sus hermanos había sido secuestrado cinco años antes, cuando tenía 16 años, y otro había sido asesinado. Después de su secuestro, “no podíamos ir a la escuela”, dijo, refiriéndose a sí misma y a sus dos hermanas. “Había demasiados riesgos. Ya no podíamos quedarnos en Guatemala”.⁶¹

En otros casos, los hijos de padres secuestrados eran amenazados si las familias no pagaban el rescate. Elena L. es una de las cinco personas entrevistadas por Human Rights Watch que tenía un familiar directo al que habían secuestrado. En junio de 2014, su hija de 33 años estuvo retenida durante dos semanas y fue repetidamente violada por miembros de la Mara 18. “Me dijeron que tenía que pagar 50.000 lempiras (US\$2.235] o sino también matarían a los niños”, dijo Elena L., en referencia a sus nietos, de 15, 13 y 11 años. La familia, de seis integrantes, se fue de Honduras después de que su hija fuera rescatada por la policía.⁶²

Dos padres nos dijeron que trasladaron a sus familias en respuesta a las amenazas directas de que sus hijos serían secuestrados. Por ejemplo, Patricia A. nos contó que su familia huyó de Honduras después de que una pandilla local amenazara con secuestrar a su hijo de 9 años.⁶³ Además, cuando Human Rights Watch estaba entrevistando a niños que habían sido deportados de Estados Unidos a Honduras para un informe en 2014, uno de los padres nos dijo:

⁶⁰ Entrevista de Human Rights Watch a Karina J., Tapachula, Chiapas, 7 de mayo de 2015.

⁶¹ Entrevista de Human Rights Watch a Johanna H., México, DF, 30 de abril de 2015.

⁶² Entrevista de Human Rights Watch a Elena L., San Pedro Sula, Honduras, 15 de mayo de 2015. Las cantidades están reflejadas en la moneda reportada a Human Rights Watch o publicada en los documentos revisados por Human Rights Watch, con su equivalente en dólares de EE.UU. a partir de la tasa de cambio imperante conforme se finalizaba el informe. A principios de enero de 2016, un dólar equivalía a 7,65 quetzales guatemaltecos, 22,35 lempiras hondureñas o 17,35 pesos mexicanos. Los equivalentes en dólares son redondeados a los 25 centavos más cercanos para las cantidades de menos de US\$10, al dólar más cercano en caso de cantidades de entre US\$10 y US\$100, y a los cinco dólares más cercanos para cantidades mayores (con la excepción de los montos que superan el millón, los cuales son redondeados a los cien mil más cercanos).

⁶³ Entrevista de Human Rights Watch a Patricia A., San Pedro Sula, Honduras, 15 de junio de 2015.

Ellos (la pandilla local) trataron de secuestrar a mi hijo en junio de 2014. Normalmente llego temprano a la escuela para recoger a mi hijo a la hora del almuerzo. Llegaron allí tal vez unos 10 o 20 minutos antes de que salieran los niños. Los reconocí. Ya me habían dicho que algo iba a pasarles a mi hijo y a mi esposa. No lo dudé. Salté por encima de la valla de la escuela con mi hijo. Le empujé y luego salté yo. Más tarde, los maestros me dijeron que (los miembros de la pandilla) estuvieron buscando a un niño de la edad de mi hijo. Ya no volví a enviarlo a la escuela (...) Teníamos unos cuantos ahorros de hacía tres o cuatro años, así que envié a mi mujer y a mi hijo a Estados Unidos. Cuando supe que estaban a salvo, también huí.⁶⁴

Extorsión

Casi el 10 por ciento de los niños con los que hablamos habían huido de sus hogares, con sus familias o a veces por su cuenta, después de que los pagos por extorsión se volvieran demasiado altos o sus familias se retrasaran en los pagos, lo que desataba las amenazas y las represalias de las pandillas.

La situación de Carlos G. es un ejemplo. En 2011 salió de San Salvador por su cuenta cuando tenía 17 años, contó a Human Rights Watch. “Allí había muchos problemas: crímenes, violencia pandillera”, dijo. Su padre, que era dueño de una pequeña tienda, pagaba a una pandilla local un “alquiler” de US\$100 por semana. “Lo pagaba para que la pandilla no nos hiciera nada a mis dos hermanos y a mí”, dijo Carlos G. “Tenía que pagar o vendrían a sacarnos de la escuela”. Su padre fue capaz de mantener estos “alquileres” hasta abril de 2009, cuando dejó de poder pagarlos. Tan pronto como su padre se retrasó en un pago, la familia comenzó a encontrar cartas en su puerta exigiendo el pago en su totalidad. “Esto sucedió tres veces. No les pagamos tres semanas seguidas, por lo que debíamos US\$300”, contó a Human Rights Watch.

Una mañana temprano, el padre de Carlos G. fue asesinado a tiros en la calle cuando salía de su casa. “Vi cómo pasó”, dijo. “Unos hombres se le acercaron y le dispararon ocho veces. A continuación, salieron corriendo”. Después de la muerte de su padre, empezó a

⁶⁴ Human Rights Watch, “*Aquí no tiene derechos*”, pág. 16.

recibir amenazas. “A mí me llegaron dos avisos. Iban a matarme. Mi familia tenía que entregarme a la pandilla o me matarían. Tuve que salir de allí y encontrar un lugar donde quedarme. Estaba muy asustado. Me fui de casa y fui a vivir con mi abuela, pero allí estaba la misma pandilla. Están por todas partes en El Salvador”, dijo. Carlos G. Pudo quedarse con su abuela hasta septiembre de 2011, cuando empezó a recibir nuevas amenazas. Se fue de El Salvador poco después de que se reanudaran las amenazas.⁶⁵

Escuchamos otros testimonios similares al de Carlos G. “Cada semana teníamos que pagar 100 o 200 lempiras (entre US\$4,50 y US\$9) a la pandilla”, nos contó el hondureño Samy O., de 17 años. “Se paseaban con armas de fuego, así que teníamos que pagarles. Esto ocurría desde enero. Cada semana en enero, febrero, marzo, abril, mayo, hasta que nos fuimos”.⁶⁶ La familia de Samy O. decidió abandonar Honduras a mediados de mayo de 2015 porque no creía que podría seguir cumpliendo con los pagos.

En otros casos, los niños nos dijeron que las pandillas los acosaban después de que ellos o sus empleadores se negaran a realizar los pagos de extorsión relacionados con el trabajo. Joel E., un hondureño de 16 años de La Ceiba, recogía el dinero de los pasajeros para los boletos de autobús. “La banda quería un impuesto de guerra del conductor y cada uno de los asistentes. El impuesto de guerra era por la ruta del autobús. Para atravesar el territorio de la pandilla hay que pagar el impuesto de guerra. Nos dijeron que teníamos que darles dinero o nos matarían. Nos dieron tres días para pagar”. Tras darse cuenta de que no podría pagar la cantidad que exigían, Joel E. huyó de La Ceiba antes de que se acabara el plazo de tres días.⁶⁷

Algunas familias en esta situación nos contaron que tomaron la decisión de mudarse como grupo a México cuando sus hijos fueron amenazados.

Por ejemplo, Alejandra M., de 39 años, huyó de El Salvador en diciembre de 2014 después de que la Mara 18 amenazara con hacerles daño a sus hijos si no les pagaba. “Se presentaron con pistolas y fusiles AK. ‘¿Dónde está el alquiler?’, preguntaban. ‘No tengo

⁶⁵ Entrevista de Human Rights Watch a Carlos G., México, DF, 30 de abril de 2015.

⁶⁶ Entrevista de Human Rights Watch a Samy O., San Pedro Sula, Honduras, 15 de junio 2015.

⁶⁷ Entrevista de Human Rights Watch a Joel E., Tenosique, Tabasco, 21 de octubre de 2015.

dinero’, les decía. ‘Sal a buscar el dinero’. Me dieron 72 horas para que les pagara US\$7.500. Si no lo hacía, matarían a mis dos hijos”. También temía que violaran a su hija.

Alejandra puso su casa en venta y aceptó la primera oferta que recibió. “A las 8 de la mañana del día siguiente vendí mi casa por US\$6.000. A las 4 de la tarde entregué US\$5.500 a la pandilla. No les pude dar los US\$7.500”, relató.

Cuando se dio cuenta de que la pandilla esperaba la cantidad completa, escapó con su hija de 17 años y su hijo de 11 a México, donde fueron arrestados y detenidos. Dijo que no tenía muchas esperanzas de que su solicitud de asilo fuese aprobada ya que otros migrantes le habían contado que las aprobaciones son inusuales. “Les dije a la gente aquí que había sido amenazada pero no me tomaron en serio. Llevo aquí tres meses”, dijo.

“Todavía le debo US\$1.500 a la pandilla. Ya no tengo casa. No tengo dónde vivir. La Mara 18 no tiene piedad”.⁶⁸

Violencia de las pandillas y barreras a la educación

Varios niños y padres nos contaron que los niños estaban en riesgo de reclutamiento y otros abusos por parte de las pandillas cuando iban camino de la escuela. “Para llegar a la escuela, teníamos que pasar por el lugar donde estaban los miembros de la pandilla”, dijo Carlos G., que se marchó de San Salvador en 2011, cuando tenía 17 años.⁶⁹

Como resultado, algunos niños dejaron de asistir a clases para evitar a las pandillas de camino a la escuela. “Los niños no podían ir al colegio porque había mucha delincuencia”, afirmó Bianca H.⁷⁰ “Las pandillas están esperando en la esquina delante de la escuela”, dijo Patricia A., madre de un niño de 9 años.⁷¹ Maikel O., de 19 años, nos contó que salió de Honduras en mayo de 2015 porque esperaba poder acabar la escuela en México. “No iba a la escuela porque había muchos problemas... muchas pandillas” cerca de su escuela, dijo.⁷² Esther A., la mujer cuyo hijo de 11 años había sido golpeado por miembros de una pandilla cuando les impidió que violaran a su hermana, sacó a su hija de la

⁶⁸ Entrevista de Human Rights Watch a Alejandra M., Tapachula, Chiapas, 6 de mayo de 2015.

⁶⁹ Entrevista de Human Rights Watch a Carlos G., México, DF, 30 de abril de 2015.

⁷⁰ Entrevista de Human Rights Watch a Bianca H., San Pedro Sula, Honduras, 8 de junio de 2015.

⁷¹ Entrevista de Human Rights Watch a Patricia A., San Pedro Sula, Honduras, 15 de junio de 2015.

⁷² Entrevista de Human Rights Watch a Maikel O., San Pedro Sula, Honduras, 15 de junio de 2015.

escuela después del ataque.⁷³ Y como se señaló anteriormente, Alejandra M. no dejó que su hija de 17 años fuera a la escuela después de empezar a temer que sería agredida sexualmente por miembros de la pandilla.⁷⁴

Violencia generalizada

Casi la mitad de los niños y adultos que entrevistamos nos dijeron que la inseguridad general en sus países de origen fue un factor importante en su decisión de irse. “La vida es fea donde yo vivo”, dijo Omar C., un niño de 11 años de Ocotepeque, Honduras, cerca de la frontera con El Salvador y Guatemala; nos dijo que sus abuelos decidieron que estaría más seguro si lo enviaban a reunirse con su madre en Estados Unidos.⁷⁵ “Los chicos de las pandillas se pasean por las colonias como si fueran la policía, caminando por ahí armados”, dijo Heidy D., de 34 años, sobre la comunidad donde vivía con sus hijos en La Ceiba, Honduras.⁷⁶ Marjorie B., de 21 años, nos dijo que ella, su hermano de 17 años y su hermana de 15 años se fueron de su casa en El Paraíso, Honduras, debido al alto nivel de delincuencia. “No es seguro allí”, dijo a Human Rights Watch.⁷⁷ En un testimonio parecido, Bianca H., de 38 años, explicó por qué se marchó de Honduras con sus tres hijos adolescentes: “No podíamos vivir aquí. La violencia, el crimen, son constantes”.⁷⁸

Estos temores son razonables. Cuatro niños que entrevistamos habían sido víctimas de crímenes violentos cometidos por miembros de pandillas, y muchos otros conocían personalmente a víctimas de la violencia. “Hay mucha delincuencia en mi barrio, una gran actividad de pandillas. Robaron en la casa de mi madre y violaron a una de mis hermanas” en 2007, contó Enrique J., de 17 años. Su hermana se fue de Honduras poco después y se reunió con su padre en EE.UU., donde recibió asilo; otros familiares se han establecido en México. Incluso entonces, Enrique J. se quedó en Honduras hasta que fue golpeado y robado por miembros de una pandilla mientras trabajaba como mecánico. “Me asaltaron y me robaron”, recordó. Y cuando habló con su madre el día después de que las autoridades migratorias lo detuvieran en el norte de México, “ella me dio la mala noticia de que uno de

⁷³ Entrevista de Human Rights Watch a Esther A., Tapachula, Chiapas, 7 de mayo de 2015.

⁷⁴ Entrevista de Human Rights Watch a Alejandra M., Tapachula, Chiapas, 6 de mayo de 2015.

⁷⁵ Entrevista de Human Rights Watch a Omar C., San Pedro Sula, Honduras, 15 de junio de 2015

⁷⁶ Entrevista de Human Rights Watch a Heidy D., San Pedro Sula, Honduras, 8 de junio de 2015.

⁷⁷ Entrevista de Human Rights Watch a Marjorie B., San Pedro Sula, Honduras, 15 de junio de 2015.

⁷⁸ Entrevista de Human Rights Watch a Bianca H., San Pedro Sula, Honduras, 8 de junio de 2015.

mis primos acababa de ser asesinado por la misma pandilla”, dijo a Human Rights Watch.⁷⁹

Enrique J. y su novia tienen un hijo juntos. “Al principio no quería irme de Honduras porque no quería que mi hijo tuviera que renunciar a su padre de la manera en que yo tuve que renunciar al mío. No quería que creciera sin conocer a su padre. Pero tal y como están las cosas ahora, la situación está muy fea”, dijo.⁸⁰

Después de su visita a Honduras en diciembre de 2014, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) observó: “El contexto generalizado de violencia e inseguridad ciudadana coloca a la infancia y adolescencia hondureñas en una posición de particular vulnerabilidad. La CIDH recibió información por parte de la sociedad civil sobre el número de 454 niños, niñas y adolescentes que de enero a junio del presente año han muerto a causa de la violencia en el país”.⁸¹

En total, 1.031 niños y jóvenes de hasta 23 años fueron asesinados en Honduras en 2014, según el Observatorio de Derechos de los Niños, Niñas y Jóvenes en Honduras y Casa Alianza, aproximadamente el mismo número que el año anterior. Cinco departamentos—Cortés, Francisco Morazán, Atlántida, Yoro y Santa Bárbara—representaron el 90 por ciento de estas muertes violentas en 2014; Cortés por sí solo representó casi la mitad del total.⁸² (Esto no quiere decir que los niños o adultos puedan encontrar mayor seguridad en otras partes del país, sino que de hecho, tal y como se explica en las siguientes secciones de este informe, suele asumirse que aquellos que se desplazan dentro del país pertenecen a pandillas rivales, lo que conlleva riesgos igualmente graves⁸³). La mayoría de estas muertes fueron causadas por heridas de bala, navajas y otras armas blancas u objetos contusos. La asfixia fue la causa de muerte en un 8 por ciento de estos casos; muchos

⁷⁹ Entrevista de Human Rights Watch a Enrique J., Reynosa, Tamaulipas, 24 de junio de 2015.

⁸⁰ Entrevista de Human Rights Watch a Enrique J., Reynosa, Tamaulipas, 24 de junio de 2015.

⁸¹ “Observaciones preliminares sobre la situación de los derechos humanos en Honduras”, comunicado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 5 de diciembre de 2014, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2014/146A.asp> (consultado el 19 de febrero de 2016).

⁸² Observatorio de Derechos de los Niños, Niñas y Jóvenes en Honduras y Casa Alianza, *Situación de derechos de niños, niñas y jóvenes en Honduras: Niñez, migración y violencia, resumen enero-diciembre 2014* (Tegucigalpa: Casa Alianza y Proyecto “Construyendo Ciudadanía por los Derechos de la Niñez y Juventud”, 2015), pág. 18. San Pedro Sula se encuentra en el departamento de Cortés; Tegucigalpa se encuentra en Francisco Morazán, y La Ceiba está en Atlántida.

⁸³ Véase Capítulo II, sección “La necesidad de reconocer que los niños pueden tener una combinación de motivos para abandonar sus países de origen”, subsección “La ausencia de alternativas de huida interna”.

cuerpos mostraban señales de tortura previa a la ejecución. Los dos grupos observaron que muchas de las víctimas que murieron asfixiadas se encontraban “dentro de sacos, bolsas plásticas, amarradas con sogas o envueltas en sábanas; las víctimas fueron estranguladas hasta la muerte”.⁸⁴

Violencia doméstica

Recibimos varios testimonios de niños que habían huido de situaciones de abuso en el hogar y que no habían podido encontrar protección dentro de su propio país, lo que significa que podrían tener motivos fundados para que se les reconociera la condición de refugiado en México. Por ejemplo, Wendy V., una joven de 16 años de Copán, Honduras, nos dijo que había dejado una relación abusiva con el padre de su hijo. Había denunciado el abuso a la policía, pero ésta sólo le envió al hombre una citación para que se presentase en la corte. Sin embargo, no hizo nada más cuando no se presentó, y ella no prosiguió con el caso porque el hombre amenazó con hacerle daño a su hijo si continuaba denunciando el abuso.⁸⁵ Cuando el ACNUR entrevistó a niños de América Central en Estados Unidos, el 21 por ciento de los salvadoreños, el 23 por ciento de los guatemaltecos y el 24 por ciento de los hondureños aseguraron que la violencia doméstica fue una de sus razones para huir.⁸⁶

Un adolescente nos contó que se fue de casa después de haber sufrido violencia a manos de su familia a causa de su orientación sexual. “Soy gay”, dijo a Human Rights Watch Arturo O., un guatemalteco de 17 años. “Mi padre no me podía aceptar. No podía aceptar que me sienta atraído por personas del mismo sexo. Le dije: ‘Soy quien soy. No puedo cambiar’. Las cosas con mi padre se volvieron muy difíciles. Mis hermanos también me acosaban. Después de un tiempo, no podía seguir viviendo en casa. Necesitaba salir, alejarme de los problemas que tenía con mi padre”.⁸⁷

Una funcionaria de un organismo del gobierno local dedicado al desarrollo familiar nos contó casos similares. “He visto a jóvenes que se van cuando sufren abusos en el hogar. Un niño de 12 o 13 años dice ‘soy gay’ y se expone ante su familia. Puede sufrir abusos en

⁸⁴ Observatorio de Derechos de los Niños, Niñas y Jóvenes en Honduras y Casa Alianza, *Situación de derechos de niños, niñas y jóvenes en Honduras*, pág. 18.

⁸⁵ Entrevista de Human Rights Watch a Wendy V., Tenosique, Tabasco, 21 de octubre de 2015.

⁸⁶ ACNUR, *Niños en fuga*, págs. 9-10.

⁸⁷ Entrevista de Human Rights Watch a Arturo O., Tapachula, Chiapas, 23 de octubre de 2015.

cualquier momento. Viene uno de sus tíos y le dice ‘ven conmigo, estás confundido’, y la situación se vuelve violenta. He visto a niños de 12, 13, 14 años en esta situación”, dijo a Human Rights Watch una funcionaria de una entidad local del sistema de protección infantil de México, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), en referencia a los niños de América Central con los que había entrado en contacto.⁸⁸

Varias de las mujeres que dijeron haber huido por causa de la violencia doméstica que sufrían nos dijeron que tomaron la decisión de marcharse cuando se dieron cuenta de que sus hijos se estaban viendo afectados, ya fuera porque habían comenzado a darse cuenta del abuso o porque ellos mismos también estaban siendo sometidos a violencia física.

Por ejemplo, Karla V., una mujer hondureña de 29 años, nos dijo que después de que su marido la golpeó varias veces presentó una denuncia ante la policía. “Lo detuvieron durante 24 horas y luego lo dejaron salir. Me dijeron que la próxima vez lo encerrarían durante 48 horas. ¿De qué me sirve eso a mí? Siempre me golpeaba. Si presentaba otra denuncia, volvería a pegarme. Utilizaba cables, rocas, lo que fuera. Me pegaba siempre que se enojaba por algo. Si respondía, me golpeaba de nuevo”. En marzo Karla se marchó a México con sus hijos, con la esperanza de vivir con su tía y su prima en Ciudad de México. “El padre de mi hijo amenazó con matarme si regreso a Honduras. Es por eso que tengo miedo de volver. Allí, la muerte de un ser humano es como la muerte de un perro: nunca se castiga. Sabía que cuando me fui corría un gran riesgo. Sabía que corría peligro. Pero si regreso, mis hijos se quedarán huérfanos”, añadió.⁸⁹

Las mujeres y las niñas a menudo no consiguen garantizar la protección efectiva del Estado contra la violencia doméstica en los tres países del Triángulo Norte de América Central. En Honduras, por ejemplo, la Fiscal Especial de la Mujer describió a la policía como “inoperantes” en una entrevista de 2012 en *Proceso*, un periódico nacional, señalando que “de unas 66.000 denuncias que se presentan anualmente a la Dirección Nacional de Investigación Criminal (DNIC), apenas unas pocas llegan a ser sustentadas con el debido proceso investigativo de parte del órgano policial”.⁹⁰ Tras concluir una visita

⁸⁸ Entrevista de Human Rights Watch, mayo de 2015. El nombre de esta persona y el lugar donde se realizó la entrevista no son revelados a petición de la persona.

⁸⁹ Entrevista de Human Rights Watch a Karla V., Tapachula, Chiapas, 6 de mayo de 2015.

⁹⁰ “Fiscal de la Mujer: Inoperancia en la investigación policial ha fortalecido la delincuencia”, *Proceso*, 23 de mayo de 2012, <http://www.proceso.hn/component/k2/item/37555.html> (consultado el 20 de febrero de 2016).

a Honduras en julio de 2014, la relatora especial de Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer denunció:

La falta de aplicación efectiva de la legislación, los obstáculos como la discriminación en el sistema judicial, las inconsistencias en la interpretación y aplicación de la legislación, y la falta de acceso a servicios que promuevan la seguridad y que atiendan a la prevención de futuros actos de violencia. Además, la corrupción, la falta de voluntad política y el hecho de que las autoridades no actuaran con debida diligencia para investigar, enjuiciar y castigar a quienes cometían estos actos de violencia contra las mujeres contribuyen a un contexto de impunidad, que resulta en una escasa confianza en el sistema de justicia.⁹¹

Las mujeres y niñas en El Salvador y Guatemala afrontan obstáculos similares. Una investigación de la Comisión Interamericana realizada en 2011 sobre las respuestas de los Estados a la violencia sexual halló que en los tres países, así como también en Nicaragua:

una mujer víctima de violencia sexual que después de superar sus propias circunstancias, decide denunciar la violencia sufrida, debe enfrentar un sistema impregnado de estereotipos y prejuicios que la culpabilizan y la discriminan; siendo la respuesta judicial sesgada. También debe lidiar con la insuficiencia de los recursos humanos y económicos con que cuenta la administración de justicia; con el predominio de formalismos procesales; con la imposición de la mediación para la resolución de los conflictos; con dificultades para obtener las pruebas médicas; la exigencia de testigos; y con la falta de coordinación entre las instituciones involucradas en la investigación; entre otros.⁹²

⁹¹ “La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer concluye su misión a Honduras y pide medidas urgentes para abordar la cultura de impunidad hacia los crímenes contra mujeres y niñas”, 7 de julio de 2014, <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14833&LangID=E> (en inglés) (consultado el 20 de febrero de 2016). Véase también Asamblea General de la ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias: Misión a Honduras, UN Doc. A/HRC/29/27/Add.1 (31 de marzo de 2015), párr. 54-82.

⁹² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica*, OEA/Ser.L/V/II.Doc 3 (Washington, DC: 9 de diciembre de 2011), párr. 348, <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/MESOAMERICA%202011%20ESP%20FINAL.pdf> (consultado el 20 de febrero de 2016). Véase también Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer,

La comunidad de lesbianas, gays, bisexuales y personas transgénero (LGBT), en particular los niños, a menudo afrontan obstáculos similares a la hora de presentar denuncias y conseguir protección efectiva del Estado contra todo acto de violencia, incluida la violencia doméstica.⁹³

Cuidado a cargo de personas mayores

En muchos casos, son los abuelos u otros parientes los que cuidan de los niños cuando los padres abandonan el país. Tres niños en esta situación nos contaron que las personas mayores que estaban a su cargo habían muerto, o que estaban cada vez más preocupados por su capacidad para cuidar de ellos conforme envejecían. Especialmente teniendo en cuenta el contexto de la inseguridad, los cuidadores ancianos y los propios niños podrían tomar la decisión de que estarían mejor si pudiesen reunirse con uno o ambos padres u otros familiares en México o EE.UU.

“Yo vivía con mi abuela, pero entonces ella murió”, dijo a Human Rights Watch Daniel L., un niño de 15 años de El Salvador. “Mi abuela nunca quiso que tuviese ningún vicio. Siempre se aseguró de que nunca fumara. Me dijo: ‘Si me muero, te vas a México, donde podrás tener una vida mejor’. Tengo a mi padre, pero es un alcohólico”, relató.

Su abuela murió en octubre de 2014. Al día siguiente, Daniel se enteró que ella lo había arreglado todo para que se lo llevaran a México tan pronto ella falleciese. “Mi abuela lo había pagado todo. Yo no sabía nada, pero con mucha antelación había pagado todos los gastos de mi viaje”, recordó.

El hombre con el que su abuela hizo las gestiones le dijo que iba a trabajar en Cancún. “No sé qué tipo de trabajo era”, dijo Daniel L. Cuando llegaron a Comitán, “el hombre se fue a comer algo a un restaurante. Se marchó en el auto y nunca volvió a buscarme (...) Me sentí muy ansioso porque allí no conocía a nadie. No sabía qué hacer. Alguien me ayudó a encontrar la policía municipal. Me trataron bien. Me llevaron a Inmigración y le conté mi

sus causas y consecuencias: Misión de seguimiento a El Salvador, párr. 59 (“La generalización de las actitudes patriarcales entre los agentes del orden y en el sistema de justicia, junto con la falta de recursos y la insuficiencia de conocimientos sobre la legislación aplicable vigente, han dado lugar a respuestas inadecuadas a los casos de violencia contra la mujer y a una persistente aceptación social de esos actos”); ACNUR, *Mujeres en fuga*, págs. 16-17.

⁹³ Véase en general Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Violencia contra personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex en América*, OAS/Ser.L/V/II.rev.1, Doc. 36 (Washington, D.C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 12 de noviembre de 2015), págs. 184-195, 227-90.

historia a alguien del consulado de El Salvador. Me dijo que pidiera ayuda en la COMAR”, añadió.

Daniel L. presentó una solicitud de asilo y estaba a la espera de una decisión cuando lo entrevistamos en mayo de 2015. “No quiero volver a El Salvador”, dijo. “Tendría que quedarme en un refugio y ahí están todas las pandillas”.⁹⁴

En un caso similar, Omar C., de 11 años, había vivido con sus abuelos en Ocotepeque, Honduras, hasta que se fue a finales de mayo de 2015, acompañado sólo por un *coyote*, con la intención de ir a EE.UU. “Las cosas están muy mal donde yo vivía”, afirmó, y explicó que sus abuelos temían no poder protegerlo de la violencia de las pandillas. Su madre vive en Virginia, EE.UU., desde que él tenía tres años y Omar C. tenía la esperanza de poder reunirse con ella allí.⁹⁵

Catarina H., una niña de 13 años de Olancho, Honduras, dio un testimonio parecido. “Vivía con mi abuela en Honduras, pero ella está enferma”, dijo. “¿Qué voy a hacer si mi abuela muere?” Así que decidió emigrar a EE.UU., donde viven su madre y su padre. Su padre, a quien no ha visto desde que era un bebé, tiene la ciudadanía estadounidense.⁹⁶

Trabajadores sociales en México describieron situaciones similares que habían visto en los casos de niños de América Central. “En septiembre de 2014, trabajé con dos hermanos que habían vivido con su bisabuela hasta que murió. La abuela está en EE.UU. No tienen a nadie que les cuide”, nos contó un funcionario local del DIF.⁹⁷

Abusos durante el viaje

El viaje a, y a través de, México es arduo y peligroso para los centroamericanos. En todos los países por los que pasan, los migrantes son vulnerables a convertirse en blanco de pandillas, criminales y personas a las que han pagado para guiarles a su lugar de destino. “Es peligroso porque pueden asaltarte. Las pandillas secuestran a la gente. Nosotros pasamos días caminando, escondiéndonos, rodeando los puestos de control migratorio”,

⁹⁴ Entrevista de Human Rights Watch a Daniel L., Tapachula, Chiapas, 8 de mayo de 2015.

⁹⁵ Entrevista de Human Rights Watch a Omar C., San Pedro Sula, Honduras, 15 de junio de 2015.

⁹⁶ Entrevista de Human Rights Watch a Catarina H., Reynosa, Tamaulipas, 24 de junio de 2015.

⁹⁷ Entrevista de Human Rights Watch, mayo de 2015. El nombre de esta persona y el lugar donde se realizó la entrevista no son revelados a petición de la persona.

contó Kevin B., un joven de 15 años de El Salvador, sobre el viaje que él y su hermano de 14 años hicieron a través de México con la ayuda de un *coyote*, o traficante, antes de ser detenidos cerca de Tijuana.⁹⁸

Cuando los migrantes son víctimas de un delito grave en México, pueden solicitar una “visa humanitaria”, que les permite permanecer en México por un año, con la posibilidad de renovarla por otros intervalos de un año.⁹⁹ Human Rights Watch habló con 15 niños y adultos que fueron víctimas de delitos como la extorsión y el robo a mano armada, la violencia sexual, los secuestros y otros crímenes violentos en México.

Edwin L., un hondureño de 16 años, relató a Human Rights Watch cómo él y el grupo con el que viajaba fueron secuestrados cerca de Coatzacoalcos, en Veracruz, en mayo de 2015. Pasó ocho días cautivo y fue puesto en libertad sólo después de que su familia pagara US\$2.000 a sus secuestradores. “Iban a matarme si no les pagaba”, dijo. Así describió su experiencia:

Llegamos a Coatzacoalcos con nuestro guía. El mismo guía nos entregó a (la pandilla conocida como) Los Zeta. Éramos un grupo de 15. Fuimos secuestrados los 15 (...) Fue la mañana después de llegar. Unos hombres vinieron al lugar donde nos estábamos quedando. Algunos llevaban armas de fuego, otros llevaban machetes. Empezaron a amenazarnos. “Si no recibimos el dinero, los matamos” (...) Teníamos que pagar el dinero. No había otra manera. Me quemaron con un cable eléctrico para que llamara a mi familia. Les llamé y mi familia hizo gestiones para enviar 43.000 lempiras (aproximadamente US\$1.950). Nos dieron un nombre al que dirigir el envío del dinero.¹⁰⁰

Después de que su familia pagara el rescate, Edwin L. continuó su viaje hacia el norte. “No denunciamos el secuestro”, dijo, porque pensaba que sería deportado. “Si denuncias un delito a la policía, lo único que hacen es entregarte a Inmigración. No te van a ayudar”, observó. Cuando trataba de cruzar el Río Bravo del Norte para entrar en Estados Unidos,

⁹⁸ Entrevista de Human Rights Watch a Kevin B., Tapachula, Chiapas, 8 de mayo de 2015.

⁹⁹ Las visas humanitarias son tratadas más ampliamente en el Capítulo II, sección “El limitado uso de las visas humanitarias”.

¹⁰⁰ Entrevista de Human Rights Watch a Edwin L., Nuevo Laredo, Tamaulipas, 25 de junio de 2015.

fue detenido por agentes del INM. Cuando lo entrevistamos en junio de 2015 estaba esperando a ser deportado a Honduras.¹⁰¹

El testimonio de Edwin no es de ninguna manera inusual: la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH) halló que numerosos migrantes son víctimas de secuestro.¹⁰²

Otros describieron ser víctimas de robo armado o extorsión. Por ejemplo, hombres armados le robaron a Rodrigo L., un salvadoreño de 30 años, casi US\$2.000, poco después de haber cruzado a México en El Ceibo, cerca de Tenosique, junto con su mujer, su hijo de 12 años y su hija de ocho.¹⁰³ Arturo O., un guatemalteco de 17 años tenía un testimonio similar. “Fui asaltado en la frontera”, señaló. “Se llevaron mi dinero y mi teléfono”.¹⁰⁴

Un análisis realizado en 2013 por el Servicio Jesuita a Refugiados/EE.UU. (JRS) de datos recopilados por la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México (EMIF Sur) reveló que, en un período de cuatro años, casi el 15 por ciento de los migrantes entrevistados por EMIF Sur habían denunciado extorsión en México. Casi el 12 por ciento de los migrantes

¹⁰¹ Entrevista de Human Rights Watch a Edwin L., Nuevo Laredo, Tamaulipas, 25 de junio de 2015.

¹⁰² En un informe de 2011, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH) documentó 198 secuestros colectivos que implicaban a 9.758 víctimas entre septiembre de 2008 y febrero de 2009. Véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes* (México, DF: CNDH, 2009). Los 9.758 migrantes que fueron víctimas de secuestro representan el 28 por ciento de los 34.388 migrantes indocumentados aprehendidos y detenidos en México durante este período de seis meses. Véase SEGOB, *Boletín estadístico 2008*, Cuadro 3.1.1; *Boletín estadístico 2009*, Cuadro 3.1.1. En un informe posterior, la Comisión documentó 214 secuestros colectivos que implicaban a 11.333 migrantes entre abril y septiembre de 2010. Véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México* (México, DF: CNDH, 2011), pág. 11, http://200.33.14.34:1033/archivos/pdfs/Var_51.pdf (consultado el 7 de enero de 2016). Las 11.333 víctimas de secuestro durante este período representaban el 29 por ciento de los 38.761 migrantes indocumentados aprehendidos y detenidos entre abril y septiembre de 2010. Véase SEGOB, *Boletín estadístico 2010*, Cuadro 3.1.1. Véase también Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 48/13 (2013), párr. 110, <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-migrantes-mexico-2013.pdf> (consultado el 7 de enero de 2016); “Cancillería presenta informe sobre violaciones de derechos humanos y delitos graves contra personas migrantes salvadoreñas en tránsito hacia Estados Unidos”, 4 de abril de 2011, http://www.rree.gob.sv/index.php?option=com_%20ok2&id=1336&lang=es&view=item&print=1&tmpl=component (consultado el 20 de febrero de 2016).

¹⁰³ Entrevista de Human Rights Watch a Rodrigo L., Tenosique, Tabasco, 21 de octubre de 2015.

¹⁰⁴ Entrevista de Human Rights Watch a Arturo O., Tapachula, Chiapas, 23 de octubre de 2015.

habían reportado ataques o robos en 2012, el primer año que EMIF Sur incluyó estas categorías en su encuesta.¹⁰⁵

La violencia sexual es otro riesgo, tanto para los niños como para las niñas. El ACNUR observó en su informe sobre niños que habían viajado a través de México para llegar a Estados Unidos: “Una nota preocupante es que funcionarios de dos centros de ORR (Oficina de Reasentamiento de Refugiados del gobierno estadounidense) declararon estar viendo un aumento en el número de residentes varones que denuncian incidentes de abuso sexual, los cuales tienen lugar especialmente durante su viaje a EE.UU.”.¹⁰⁶

Otras organizaciones, como Amnistía Internacional, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Prodh (Centro Prodh), i(dh)eas (Litigio Estratégico en Derechos Humanos) y Sin Fronteras, también han documentado abusos contra migrantes durante su travesía por México, incluyendo secuestros, violencia sexual, otras formas de violencia y extorsión.¹⁰⁷ Además, el Grupo de Trabajo de la ONU sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias ha señalado que los migrantes son vulnerables a las desapariciones forzadas—el arresto por agentes del Estado o con el apoyo o aquiescencia del Estado, seguido de la negativa a

¹⁰⁵ Véase Joanna Foote y Mary Small, *Persistent Insecurity: Abuses against Central Americans in Mexico* (Washington, DC: Jesuit Refugee Service/USA, 2013), pág. 10, https://www.jrsusa.org/Assets/Publications/File/Persistent_Insecurity.pdf (consultado el 20 de febrero de 2016).

¹⁰⁶ ACNUR, “Niños en fuga: Niños no acompañados que huyen de Centroamérica y México y la necesidad de protección internacional”, pág. 93 (traducción de Human Rights Watch).

¹⁰⁷ Amnistía Internacional, *Víctimas invisibles: Migrantes en movimiento en México* (Londres, Amnistía Internacional, 2010), <http://amnistiainternacional.org/publicaciones/108-victimas-invisibles-migrantes-en-movimiento-en-mexico.html> (consultado el 20 de febrero de 2016); Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh) y Casa del Migrante de Saltillo, *Cuaderno sobre secuestro de migrantes: Dimensión, contexto y testimonios de la experiencia de la migración en tránsito por México* (México, DF: Centro Prodh y Casa del Migrante de Saltillo, 2011), http://observatoriocolef.org/_admin/documentos/Cuaderno_Secuestros.pdf (consultado el 20 de febrero de 2016); i(dh)eas, *Víctimas entre fronteras: La ausencia del Estado en la defensa de los derechos de las personas migrantes en México* (México, DF: i(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C., 2013), http://observatoriocolef.org/_admin/documentos/migraciones.pdf (consultado el 20 de febrero de 2016); i(dh)eas, *En tierra de nadie: El laberinto de la impunidad: Violaciones de los derechos humanos de las personas migrantes en la región del Soconusco* (México, DF: i(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C., 2011), <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r26831.pdf> (consultado el 20 de febrero de 2016); INCIDE Social y Sin Fronteras, *Construyendo un modelo de atención para mujeres migrantes víctimas de violencia sexual en México* (México, DF: INCIDE Social y Sin Fronteras, 2012), http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/1418/Modelo_Mujeres_WEB_BR.pdf (consultado el 20 de febrero de 2016). Véase también Catholic Relief Services, *Child Migrants*, págs. 33-37.

reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento del paradero de la persona desaparecida¹⁰⁸—durante su viaje a través de México.¹⁰⁹

México como país de destino

A menudo se piensa en México como un país de tránsito para los migrantes que tratan de llegar a Estados Unidos. Sin embargo, en la década de 1980 recibió un gran número de refugiados centroamericanos: unos 150.000 sólo de Guatemala entre 1980 y 1984, y 120.000 o más de El Salvador durante este mismo período.¹¹⁰ En los últimos años, los migrantes de estos tres países del Triángulo Norte de América Central han llegado de nuevo a México en números considerables, de acuerdo con el recuento de las detenciones, que han pasado de 80.000 en 2013 a 118.000 en 2014, y a 170.000 en 2015.¹¹¹ El número que presenta solicitudes de protección internacional es mucho menor, pero también está aumentando: la COMAR recibió poco menos de 1.300 solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado en 2013, unas 2.100 en 2014 y 3.044 en los primeros 11 meses del año 2015.¹¹²

EE.UU. sigue siendo el destino preferido para muchos guatemaltecos, hondureños y salvadoreños, una consecuencia no sólo de su fuerte economía y su relativa proximidad, sino también de su impresión de que allí van a recibir un juicio justo y de los fuertes lazos familiares que muchos centroamericanos tienen en el país.¹¹³ Sin embargo, México y otros

¹⁰⁸ “Se entenderá por ‘desaparición forzada’ el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sea obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley”. Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, adoptada el 20 de diciembre, 2006, 2716 U.N.T.S. 3 (entró en vigor el 23 de diciembre de 2010), art. 2.

¹⁰⁹ Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias: Adición: Misión a México. UN Doc. A/HRC/19/58/Add.2 (2011), párr. 69, http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-58-Add2_sp.pdf (consultado el 20 de febrero de 2016).

¹¹⁰ Véase Americas Watch Committee, *Guatemala Refugees in Mexico, 1980-1984* (New York y Washington, DC: Americas Watch Committee, 1984), pág. 17; María Christina García, *Seeking Refuge: Central American Migration to Mexico, the United States, and Canada* (Oakland: University of California Press, 2006), pág. 33.

¹¹¹ Véase Secretaría de Gobernación (SEGOB), *Boletines estadísticos 2013, 2014, 2015*, Cuadro 3.1.1.

¹¹² Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), *Estadísticas 2013, 2014, 2015*, http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/Estadisticas_COMAR (consultado el 24 de febrero de 2016).

¹¹³ Los salvadoreños tienen vínculos particularmente estrechos con Estados Unidos. En un ejemplo que ilustra este dato, cuando el ACNUR entrevistó a niños no acompañados y separados de América Central en México, el 40 por ciento de los niños salvadoreños dijo que su padre vivía en EE.UU., y el 50 por ciento dijo que su madre vivía allí. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Arrancados de raíz*, pág. 39.

países de la región, como Belice, Costa Rica, Nicaragua y Panamá, también han visto un incremento significativo en las solicitudes de asilo. Tomados en su conjunto, estos países reportan un salto del 432 por ciento en las solicitudes de asilo desde 2008.¹¹⁴

La elección de destino de un solicitante de asilo se ve influida en parte por la presencia de familiares en ese país. Seis niños que huían de la violencia en sus países de origen dijeron a Human Rights Watch que esperaban poder vivir con familiares que ya estaban en México. Otros 12 niños que también huían de la violencia tenían familiares en EE.UU. con los que esperaban reunirse.

El papel de Estados Unidos

En la primera mitad de 2014 llegó a Estados Unidos un número récord de familias y niños no acompañados provenientes de El Salvador, Guatemala y Honduras, en lo que comúnmente pasó a conocerse como “la ola”.

La respuesta de la política de Estados Unidos al llamativo auge de las llegadas desde América Central se basó en redoblar los esfuerzos para promover medidas de control migratorio y de disuasión en México y los países del Triángulo del Norte. Los encargados de diseñar políticas en EE.UU. se referían a menudo a los centroamericanos que pasan por México como “inmigrantes ilegales”, pero, tal y como ilustran secciones anteriores de este capítulo, la historia detrás de estas migraciones es mucho más compleja de lo que pueda sugerir este término peyorativo.

Sin embargo, parece que estos esfuerzos surtieron el efecto deseado, al menos durante gran parte de 2015. Las autoridades estadounidenses detuvieron un 22 por ciento menos de niños no acompañados en 2015 que en 2014, mientras que las aprehensiones en México aumentaron un 70 por ciento durante el mismo período.¹¹⁵ A pesar de que la ayuda de EE.UU. a México incluyó algunos fondos para medidas destinadas a combatir la victimización de los niños migrantes, el incremento en la financiación de EE.UU. se dedicó principalmente a apoyar las medidas de control migratorio e hizo poco, o nada, para fortalecer el sistema mexicano para asegurar que los niños en necesidad de protección tuvieran acceso a ella.

¹¹⁴ *Ibíd.*, pág. 30; ACNUR, *Niños en fuga*, pág. 4.

¹¹⁵ Véase Anexo, Gráfico 7.

A pesar del mayor apoyo de EE.UU. al control de la inmigración en América Central y México, las llegadas a EE.UU. de niños no acompañados de América Central comenzaron a aumentar de nuevo a finales de 2015.

El incremento en las llegadas

En 2012, comenzó a llegar un número cada vez mayor de niños no acompañados a la frontera sur de EE.UU., registrando un brusco auge en 2014. La Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP, por sus siglas en inglés) aprehendió a casi 52.000 niños no acompañados de El Salvador, Guatemala, Honduras durante el año fiscal 2014, el período de 12 meses desde el 1 de octubre de 2013, casi triplicando la cifra del año fiscal 2013. Casi todas estas aprehensiones se llevaron a cabo entre febrero y junio de 2014, alcanzando un máximo en los últimos dos meses de este período.¹¹⁶

Además, el perfil de los niños no acompañados detenidos a lo largo de la frontera entre EE.UU. y México comenzó a cambiar después de 2011. Durante los años fiscales de 2009, 2010 y 2011, los niños mexicanos representaron las tres cuartas partes o más del total de niños no acompañados detenidos en la frontera entre EE.UU. y México. A partir del año fiscal 2012, los niños no acompañados procedentes de El Salvador, Guatemala y Honduras empezaron a representar una proporción cada vez mayor del total, y en los años fiscales 2014 y 2015, tres de cada cuatro niños no acompañados detenidos en la frontera entre EE.UU. y México eran de estos tres países.¹¹⁷

El número de aprehensiones de familias de estos tres países también fue significativamente mayor durante el año fiscal 2014.

En el año fiscal 2015, CBP detuvo a unos 28.000 niños no acompañados del Triángulo Norte de América Central, una disminución significativa frente a las 52.000 aprehensiones registradas en el año fiscal anterior. Aún así, la cifra todavía supera las 21.000 detenciones de niños no acompañados procedentes de estos países en el año fiscal 2013.

¹¹⁶ Para un análisis detallado de las aprehensiones en la frontera de EE.UU. de niños de América Central, véase el Anexo, sección “Llegadas de niños de América Central a EE.UU.”.

¹¹⁷ Véase Anexo, Gráfico 3.

Según el barómetro de las aprehensiones, la llegada de niños no acompañados centroamericanos volvió a subir a finales de 2015. En octubre y noviembre de 2015, la CBP detuvo a 10.500 niños no acompañados a lo largo de la frontera entre EE.UU. y México, más del doble que durante los mismos dos meses en el año 2014.¹¹⁸

Promoción por parte de EE.UU. de medidas de control y disuasión

Para abordar el aumento de las llegadas de América Central, que la Casa Blanca de EE.UU. calificó como “una situación humanitaria urgente a ambos lados de la frontera suroeste”, en julio de 2014, el presidente Barack Obama pidió al Congreso US\$3.700 millones en fondos especiales de emergencia. La mayoría de estos recursos se dedicarían al fortalecimiento del control migratorio, la vigilancia fronteriza, jueces de inmigración, la aceleración de las deportaciones de quienes no cumplen los requisitos para permanecer en el país y otras actividades en EE.UU. Una parte de estos fondos solicitados se dedicarían a financiar iniciativas a desempeñarse en México y América Central, como “recursos para hacer frente a las causas fundamentales del creciente flujo migratorio”, así como “diplomacia pública y programas internacionales de información internacionales”.¹¹⁹

Además de la solicitud de fondos especiales, y en respuesta directa al aumento durante el verano de 2014 de las llegadas a EE.UU. de niños no acompañados de América Central, el Departamento de Seguridad Nacional (DHS) lanzó la Operación Coyote, “diseñada para detener el flujo de la migración ilegal centroamericana”.¹²⁰ La operación implicaba el despliegue de investigadores del DHS a México y América central “para compartir inteligencia criminal con socios extranjeros y construir capacidad en las medidas para

¹¹⁸ Véase, por ejemplo, Jerry Markon y Joshua Partlow, “Unaccompanied Children Crossing Southern Border in Greater Numbers Again, Raising Fears of New Migrant Crisis”, *Washington Post*, 16 de diciembre de 2015, <https://www.washingtonpost.com/news/federal-eye/wp/2015/12/16/unaccompanied-children-crossing-southern-border-in-greater-numbers-again-raising-fears-of-new-migrant-crisis/> (consultado el 21 de febrero de 2016).

¹¹⁹ Véase Carta de Barack Obama al presidente de la Cámara de Representantes, John Boehner, 8 de julio de 2014, https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/budget_amendments/emergency-supplemental-request-to-congress-07082014.pdf (consultado el 21 de febrero de 2016). Véase también la Casa Blanca, Oficina del Secretario de Prensa, “Carta del presidente—Esfuerzos para hacer frente a la situación humanitaria en las áreas del Valle de Río Grande en la frontera sur oeste”, 30 de junio de 2014, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/06/30/letter-president-efforts-address-humanitarian-situation-rio-grande-valle> (en inglés) (consultado el 21 de febrero de 2016).

¹²⁰ Testimonio del director asistente de Operaciones Internacionales del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés), Lev J. Kubiak, ante el Subcomité de la Cámara sobre Seguridad Fronteriza y Marítima, 2 de junio de 2015, págs. 7-8, <https://www.ice.gov/sites/default/files/documents/Testimony/2015/150602kubiak.pdf> (en inglés) (consultado el 21 de febrero de 2016).

combatir el contrabando y la trata de personas”. Para finales de mayo de 2015, este esfuerzo había resultado en 1.037 arrestos criminales en México y la región.¹²¹

Antes de 2014, EE.UU. ya había financiado generosamente programas mexicanos de seguridad fronteriza y control migratorio. A través de la Iniciativa Mérida, un acuerdo de cooperación bilateral en materia de seguridad entre EE.UU. y México que data de 2008, el Congreso de EE.UU. había asignado alrededor de US\$2.500 millones en asistencia a México, de los cuales, hasta abril de 2015, más de US\$1.300 millones en equipos y capacitación habían sido entregados a México.¹²² El Servicio de Investigación del Congreso estimó que la financiación por parte del Departamento de Estado de EE.UU. de los equipos y la capacitación para fortalecer el control migratorio en la frontera sur de México superaría los US\$86.600 millones antes de la aprobación de la asignación presupuestal para el AF 2015.¹²³

La medida de asignaciones promulgada por el Congreso de EE.UU. en diciembre de 2014 incluía fondos para la implementación de “una estrategia para abordar los factores clave en los países de América Central que contribuyen a la migración de menores no acompañados e indocumentados hacia Estados Unidos”¹²⁴ que “abordará la necesidad de contar con una mayor seguridad fronteriza para los países de América Central y México, particularmente la frontera sur de México”.¹²⁵ La medida de asignaciones también establecía que la estrategia incluiría programas de desarrollo económico y social; programas de reforma judicial y policial, y de desarrollo de capacidades, y actividades para combatir el tráfico de personas en América Central,¹²⁶ y “abordaría la necesidad de una repatriación y reintegración seguras de menores a entornos familiares o similares”.¹²⁷

¹²¹ *Ibíd.*

¹²² Clare Ribando Seelke y Kristin Finkler, “U.S.-Mexico Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond”, Congressional Research Service, 7 de mayo de 2015, <https://www.hsdl.org/?view&did=765713> (consultado el 21 de febrero de 2016).

¹²³ *Ibíd.*, pág. 16.

¹²⁴ Ley de Asignaciones Presupuestales Consolidada para el Año Fiscal 2015 y Posterior, 2015, Pub. L. No. 113-235, 128 Stat. 2130, 2656, § 7045(a)(1) (16 de diciembre de 2014), enlace en español: http://lawg.org/storage/documents/LAWG_Guia_de_Incidencia-Proteccion_de_Derechos_de_Migrantes_y_Derechos_Humanos_FINAL.pdf (consultado el 21 de febrero de 2016). Véase también Peter J. Meyer et al., *Unaccompanied Children from Central America: Foreign Policy Considerations* (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 10 de febrero de 2015), págs. 10-11, <https://fas.org/sgp/crs/homesec/R43702.pdf> (en inglés) (consultado el 21 de febrero de 2016).

¹²⁵ Ley de Asignaciones Presupuestales Consolidada para el Año Fiscal 2015 y Posterior, 2015, § 7045(a)(2).

¹²⁶ *Ibíd.*, §§ 7045(a)(3)-(5).

¹²⁷ *Ibíd.*, § 7045(a)(6).

Al promulgar la medida de las asignaciones presupuestales de Diciembre de 2014, el Congreso de EE.UU. aumentó la solicitud de US\$115 millones del presidente para la Iniciativa Mérida para el año fiscal 2015 en otros US\$79 millones.¹²⁸ El Departamento de Defensa de EE.UU. también dedicó fondos adicionales de su presupuesto de combate al narcotráfico a las fuerzas militares de México para fortalecer su capacidad para controlar la frontera sur de México.¹²⁹

El gobierno de Obama pidió US\$1.000 millones en ayuda extranjera para Centroamérica en el Año Fiscal 2016, incluyendo US\$400 millones para los esfuerzos por incrementar el comercio, reducir la pobreza y proporcionar educación y formación profesional; US\$300 millones para mejorar las condiciones de seguridad, y US\$250 millones para el fortalecimiento de la gobernabilidad.¹³⁰ La solicitud para el año fiscal (AF) 2016 incluyó una importante financiación para los programas de la Iniciativa Mérida en México.¹³¹

La medida de asignaciones promulgada por el Congreso de EE.UU. el 18 de diciembre de 2015 redujo la cantidad total de asistencia a países de América Central a US\$750 millones, bajo la condición de que “la Secretaría de Estado y el Administrador de la Agencia de EE.UU. para el Desarrollo Internacional (USAID) den prioridad a este tipo de asistencia

¹²⁸ Clare Ribando Seelke y Kristin Finkler, “US.-Mexico Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond”, pág. 7; Peter J. Meyer et al., *Unaccompanied Children from Central America: Foreign Policy Considerations*, pág. 10.

¹²⁹ En el AF 2011, el Departamento de Defensa de EE.UU. (DOD, por sus siglas en inglés) concedió \$50 millones a México “para mejorar la seguridad a lo largo de la frontera de México-Guatemala-Belize” de los US\$84,7 millones en financiación de apoyo antinarcóticos por parte del DOD a México ese año. La iniciativa fronteriza México-Guatemala-Belize del DOD proporciona capacitación a tropas que patrullan la frontera sur de México, equipos de comunicaciones y apoyo para el desarrollo de la capacidad de vigilancia de México. La financiación de antinarcóticos del DOD a México continuó después con US\$83,5 millones en el AF 2012, US\$68,8 millones en el AF 2013, y US\$50,8 millones en el AF 2014. Véase Clare Ribando Seelke y Kristin Finkler, “US-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond”, pág. 24.

¹³⁰ Véase Peter J. Meyer et al., *Unaccompanied Children from Central America: Foreign Policy Considerations*, pág. 11.

¹³¹ La solicitud presupuestal para el AF 2016 del Departamento de Estado de EE.UU. incluía US\$39 millones para el Fondo de Apoyo Económico a México para reforzar la continua alianza EE.UU.-México bajo la Iniciativa Mérida para “abordar las amenazas de seguridad causadas por el tráfico de drogas y el crimen violento”; US\$81,5 millones para la Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI) y US\$26 millones para la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe (CBSI); US\$80 millones para el Control Internacional de Narcóticos y de Asuntos de Aplicación de la Ley (INL) en México con el objetivo de “institucionalizar el imperio de la ley, desarticular a los grupos de la delincuencia organizada, crear la frontera del siglo XXI, incluyendo la frontera sur de México, y construir comunidades sólidas y resilientes mediante la Iniciativa Mérida”; US\$225 millones para INL para actividades CARSI como los programas de interdicción de fronteras terrestres y marítimas (y “apoyar a la sociedad civil mediante el acceso a la justicia (y) la protección de los derechos humanos”); y US\$20 millones de apoyo INL a CBSI “para continuar los esfuerzos para combatir el tráfico ilícito y el crimen organizado, incrementar la seguridad en los puertos y fronteras y reforzar el imperio de la ley a través de capacitación y asistencia técnica”. (Traducción Human Rights Watch). Véase Justificación del Presupuesto del Departamento de Estado para el AF 2016, 2 de febrero de 2015; págs. 90-109, <http://www.state.gov/s/d/rm/rls/ebs/2016/> (consultado el 21 de febrero de 2016).

para abordar los factores clave en este tipo de países que contribuyen a la migración de menores no acompañados e indocumentados hacia Estados Unidos”.¹³² Al comentar sobre esta asignación, el vicepresidente estadounidense, Joseph Biden, declaró: “Tal y como fuimos advertidos en el verano de 2014, cuando 50.000 niños no acompañados arriesgaron sus vidas para escapar del crimen, la corrupción, la violencia y la pobreza y llegar hasta nuestra frontera en el sur, la seguridad y la prosperidad de América Central están intrínsecamente vinculadas a la nuestra”.¹³³

El mismo día en que el presidente Obama hizo su solicitud de fondos especiales de emergencia el 8 de julio de 2014, el presidente de México, Enrique Peña Nieto, anunció el inicio del Programa Frontera Sur. El gobierno mexicano estableció un nuevo órgano administrativo dependiente de la Secretaría de Gobernación, la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur, para coordinar el control de fronteras y la gestión de la migración, y se designaron autoridades federales para administrar la política migratoria en los estados del sur de México de Campeche, Chiapas, Quintana Roo y Tabasco.¹³⁴

El Programa Frontera Sur empezó a cobrar forma en agosto y septiembre de 2014. En septiembre de 2014, el *New York Times* informaba que “bajo la presión de Estados Unidos (...) México dio un paso excepcional en las últimas semanas para detener la afluencia de emigrantes, bajándolos de los trenes, estableciendo más retenes en los caminos y haciendo redadas en hoteles y albergues para indigentes donde se congregan en su viaje hacia el norte”.¹³⁵

¹³² Ley de Asignaciones Presupuestales Consolidada para el Año Fiscal 2016, 2016, Pub. L. No. 114-113 (18 de diciembre de 2015), § 7045(a)(1). La ley también asigna US\$4 millones a “programas de tecnología forense de ADN para combatir el tráfico humano en América Central”. *Ibíd.* § 7034(b)(4)(B).

¹³³ La Casa Blanca, Oficina del vicepresidente, “Declaración del vicepresidente Biden sobre el Acuerdo Presupuestario”, 18 de diciembre de 2015, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/12/18/statement-vice-president-biden-budget-deal> (consultado el 21 de febrero de 2016).

¹³⁴ “Poder Ejecutivo: Secretaría de Gobernación: Decreto por el que se crea la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur”, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de julio de 2014, págs. 1-2. La Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur cerró sus oficinas el 19 de agosto de 2015. “Desaparecen coordinación de temas migrantes”, *El Economista*, 19 de agosto de 2015, <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/08/06/desaparecen-coordinacion-temas-migrantes> (consultado el 21 de febrero de 2016).

¹³⁵ Paulina Villegas y Randal C. Archibold, “Mexico Makes Route Tougher for Migrants”, *New York Times*, 21 de septiembre de 2014, <http://www.nytimes.com/2014/09/22/world/americas/mexico-makes-route-tougher-for-migrants.html> (consultado el 21 de febrero de 2016).

A pesar de que se dedicaron cuantiosos recursos adicionales al fortalecimiento de la capacidad de vigilancia fronteriza y el control migratorio de México, no se hizo ninguna ampliación comparable de fondos para mejorar su capacidad de proporcionar condiciones de acogida adecuadas, procesar solicitudes de asilo y procurar la integración de los refugiados. Si bien la nueva agencia gubernamental, que se creó para coordinar el Programa Frontera Sur, fue dotada de un presupuesto de 102 millones de pesos (aproximadamente US\$5,9 millones) y 94 empleados en 2015,¹³⁶ la Comisión de Asistencia a los Refugiados de México (COMAR) contaba con sólo 15 oficiales cualificados para hacer determinaciones en las peticiones de refugio.¹³⁷ A pesar de un aumento del 65 por ciento en las solicitudes de asilo en 2014, la COMAR recibió un incremento presupuestario de menos del 5 por ciento para el 2015.¹³⁸ La directora de área de la COMAR dijo a Human Rights Watch que no recibieron ningún tipo de financiación de EE.UU.¹³⁹

En septiembre de 2014, cuando el número de centroamericanos que llegaban a la frontera de EE.UU. estaba en descenso, el Secretario de Seguridad Nacional de EE.UU., Jeh Johnson, emitió un comunicado de prensa en el que hizo referencia a la caída estadística y dijo que el gobierno de EE.UU. estaba “satisfecho con que el gobierno mexicano haya tomado una serie de medidas importantes para interceptar el flujo de inmigrantes ilegales procedentes de América Central con destino a Estados Unidos”.¹⁴⁰

El gobierno estadounidense calificó los esfuerzos para contener el flujo de migrantes centroamericanos hacia la frontera de EE.UU. como un éxito, y otorgó gran parte del mérito a México por sus esfuerzos por mejorar las medidas de control migratorio. Tal y como dijo

¹³⁶ “Desaparecen coordinación de temas migrantes”, *El Economista*.

¹³⁷ Véase Manu Ureste, “México recibe 67% más solicitudes de refugio, pero sólo tiene 15 oficiales para atender 2 mil casos”, *Animal Político*, 19 de junio de 2015, <http://www.animalpolitico.com/2015/06/mexico-recibe-67-mas-de-solicitudes-de-refugio-pero-solo-tiene-15-oficiales-de-comar-para-atender-2-mil-casos/> (consultado el 21 de febrero de 2015).

¹³⁸ La COMAR registró 1.296 solicitudes para el reconocimiento de la condición de refugiado en 2013 y 2.137 en 2014. COMAR, *Estadísticas 2013, 2014*. Sin embargo, el presupuesto de la COMAR aumentó de 24,8 millones de pesos (US\$1,4 millones) en 2014 a 26 millones de pesos (US\$1,5 millones) en 2015, un incremento del 4,61 por ciento. Compárese Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Presupuesto de Egresos de la Federación 2014”, 2014, pág. 5, http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2014/temas/tomos/04/ro4_afpe.pdf (consultado el 21 de febrero de 2016), con Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Presupuesto de Egresos de la Federación 2015”, 2015, pág. 3, http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2015/docs/04/ro4_reurgfpp.pdf (consultado el 21 de febrero de 2016).

¹³⁹ Entrevista de Human Rights Watch a Cinthia Pérez Trejo, directora de área, COMAR, 28 de abril de 2015.

¹⁴⁰ Departamento de Seguridad Nacional de EE.UU., declaración del Secretario Jeh Johnson sobre la situación a lo largo de la frontera suroeste, 8 de septiembre de 2014, <http://www.dhs.gov/news/2014/09/08/statement-secretary-johnson-about-situation-along-southwest-border> (consultado el 21 de febrero de 2016).

el presidente Obama en una rueda de prensa conjunta de la Casa Blanca con el presidente mexicano Peña Nieto el 6 de enero de 2015:

Aprecio los esfuerzos de México para abordar las llegadas de niños no acompañados que se dispararon este verano. En parte gracias a los grandes esfuerzos de México, incluso en su frontera sur, hemos visto cómo esos números se han reducido a niveles más manejables.¹⁴¹

Si el objetivo de las políticas de EE.UU. era “interceptar el flujo” mediante el traslado de las responsabilidades de control migratorio a las autoridades mexicanas, tal y como sugieren las declaraciones del secretario Johnson y el presidente Obama, entonces puede decirse que tuvieron éxito en el corto plazo. Las autoridades estadounidenses detuvieron a un 22 por ciento menos de niños no acompañados en el año de calendario de 2015 que en todo el 2014. Las autoridades mexicanas, a su vez, aumentaron sus aprehensiones de niños no acompañados en un 70 por ciento en 2015 en comparación con 2014.¹⁴²

Pero, como se detalla en este informe, los mayores esfuerzos de control migratorio de México no se han visto acompañados de medidas adecuadas para evaluar las necesidades de protección de los niños (y los adultos). Tal y como señalaba un estudio encargado por el Consejo Transatlántico sobre Migración:

Fundamentalmente, una respuesta equilibrada a una corriente migratoria mixta requiere una revisión justa y completa, caso por caso, de todas las solicitudes de inmigrantes de ayuda humanitaria, independientemente de dónde él o ella entre en el sistema de control migratorio. Sin embargo, la evidencia disponible sugiere que muchos centroamericanos detenidos mientras están en tránsito hacia Estados Unidos son devueltos a Centroamérica tras una evaluación humanitaria limitada. Estados Unidos no debería apoyar los esfuerzos para detener y devolver a inmigrantes en

¹⁴¹ Casa Blanca, Oficina del Secretario de Prensa, declaraciones del presidente Obama y el presidente Peña Nieto tras reunión bilateral, 6 de enero de 2015, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/01/06/remarks-president-obama-and-president-pe-nieto-after-bilateral-meeting> (traducción de Human Rights Watch) (consultado el 21 de febrero de 2016).

¹⁴² Véase Anexo, Gráfico 9.

tránsito sin asegurarse de que reciben una verdadera oportunidad para solicitar ayuda humanitaria.¹⁴³

Programa de procesamiento de refugiados para niños de América Central

En noviembre de 2014, el gobierno de Obama anunció el establecimiento de un nuevo “programa de refugiados/admisión condicional”, bajo el que un limitado número de menores solteros y jóvenes adultos de menos de 21 años con padres “legalmente presentes” en EE.UU. podrían viajar al país como refugiados.¹⁴⁴

En términos prácticos, a muchos niños les resulta prácticamente imposible cumplir con los requisitos de este programa. Muchos niños de América Central tienen familiares que están legalmente en Estados Unidos, pero no son necesariamente uno de sus padres. Sin embargo, estos parientes no pueden presentar solicitudes por ellos dentro de este programa. Si tienen padres que cumplen el requisito de presencia legal en EE.UU., éstos deben ser capaces de pagar por las pruebas de ADN,¹⁴⁵ y los niños deben poder viajar desde y hacia los centros de pruebas. Los niños solicitantes también deben pasar cuatro entrevistas y, si son aprobados, deben permanecer en su país de origen mientras se someten a exámenes médicos y programas de orientación cultural y una agencia de reasentamiento visita la casa de los padres en Estados Unidos.¹⁴⁶ Sin embargo, a los niños de América Central cuya vida y seguridad corren peligro les puede resultar imposible permanecer en sus países de origen durante los numerosos meses que estos

¹⁴³ Marc R. Rosenblum, *Unaccompanied Child Migration to the United States*, pág. 21 (traducción de Human Rights Watch).

¹⁴⁴ Véase Departamento de Estado de EE.UU., Oficina de Población, Refugiados y Migración, Hoja informativa: Programa de refugiados/admisión condicional en el país para menores en El Salvador, Guatemala y Honduras con los padres legalmente presentes en Estados Unidos, 14 de noviembre de 2014, <http://www.state.gov/documents/organization/234540.pdf> (consultado el 21 de febrero de 2016). Los padres deben tener al menos 18 años y estar legalmente presentes en EE.UU. como residentes permanentes, con el Estatus de Protección Temporal (TPS, por sus siglas en inglés), con Permiso de Permanencia Temporal, con Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA), o Acción Diferida, o Salida Forzosa Diferida, o Suspensión de Remoción. Servicio de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos (USCIS), “Programa de Procesamiento de Refugiados/Permisos para Niños Menores en Honduras, El Salvador y Guatemala (Menores centroamericanos – CAM)”, actualización más reciente el 1 de junio de 2015, <https://www.uscis.gov/es/programas-humanitarios/refugiados-y-asilo/refugiado/programa-de-procesamiento-de-refugiadospermisos-para-ninos-menores-en-centroamerica-cam-por-sus-siglas-en-ingles> (consultado el 21 de febrero de 2016).

¹⁴⁵ USCIS señala: “El padre que está en Estados Unidos pagará los costos iniciales de la prueba de DNA y se le podrían reembolsar los costos de la prueba SOLO si TODAS las relaciones biológicas reclamadas y analizadas medio de pruebas son confirmadas por los resultados de las pruebas del DNA”. *Ibíd.*

¹⁴⁶ Véase Bill Frelick (Human Rights Watch), “New US Policy of Little Help to Central American Families Who Live in Fear”, artículo de opinión, *Los Angeles Times*, 6 de julio de 2015, <http://www.latimes.com/opinion/op-ed/la-oe-0706-frelick-central-american-refugees-20150706-story.html> (en inglés) (consultado el 21 de febrero de 2016).

procedimientos requieren.¹⁴⁷ Por otra parte, tal y como señaló el Instituto de Política Migratoria (MPI, por sus siglas en inglés) en la evaluación del nuevo programa, “para los refugiados potenciales en países peligrosos, viajar largas distancias y comparecer en determinados centros de registro puede suponer graves riesgos”.¹⁴⁸

Como ilustración de las prolongadas esperas que afrontan los solicitantes, hasta el 6 de octubre de 2015, el gobierno de EE.UU. había entrevistado sólo a 90 de los aproximadamente 4.000 centroamericanos que presentaron una solicitud bajo el programa. La mayoría de los entrevistados fueron declarados aptos, informó el *Huffington Post*, pero a finales de octubre ninguno de ellos había sido reasentado en EE.UU.¹⁴⁹

En enero de 2016, el secretario de Estado, John Kerry, anunció que el Programa de Admisiones de Refugiados de EE.UU. sería ampliado para “ayudar a las personas y las familias vulnerables de El Salvador, Guatemala y Honduras, y brindarles una alternativa segura y legal al peligroso viaje que muchos están tentados a emprender”.¹⁵⁰ En el momento en que se preparaba la publicación de este informe, todavía no se habían revelado más detalles sobre los cambios, pero nuevos informes sugerían que Estados Unidos admitiría a centroamericanos a partir de las evaluaciones llevadas a cabo por el

¹⁴⁷ Véase “US Refugee Program Ignores Dangers Children Face, Critics Say”, NPR, 27 de marzo de 2015, <http://www.npr.org/2015/03/27/395698425/u-s-refugee-program-ignores-dangers-waiting-children-face-critics-say> (en inglés) (consultado el 21 de febrero de 2016). En respuesta a una carta de la organización no gubernamental Kids in Need of Defense (KIND), el director del Servicio de Ciudadanía e Inmigración de EE.UU. dijo: “El Programa de Admisiones de Refugiados de Estados Unidos (USRAP) trata de reducir el tiempo de procesamiento dentro del programa CAM, en vista de las preocupaciones que usted debidamente señala sobre niños que afrontan peligros inminentes. Se alienta a los niños que afrontan una amenaza inmediata que faciliten esta información a un oficial del Centro de Apoyo para Reasentamiento (RSC) del Departamento de Estado de EE.UU. (DOS). El RSC cuenta con un Oficial de Protección del Menor cuyas responsabilidades incluyen garantizar el bienestar de los niños solicitantes. El DOS trabaja con el RSC para identificar ciertos refugios de confianza en la región y, en los casos adecuados, es capaz de proveerle al menor y a su cuidador información sobre refugios disponibles a los que puede recurrir en busca de asistencia temporal. También señalamos que, si bien sólo en algunos casos, el programa puede acelerar ciertos pasos del proceso. Hay numerosos elementos requeridos del protocolo de procesamiento de refugiados que deben ser satisfechos en todos los casos, incluyendo las entrevistas presenciales, los controles de seguridad y las autorizaciones médicas”, carta de León Rodríguez, director, Servicio de Ciudadanía e Inmigración, a Wendy Young, Kids in Need of Defense, 17 de diciembre de 2015 (en los registros de Human Rights Watch) (traducción de Human Rights Watch).

¹⁴⁸ Faye Hipsman y Doris Meissner, *In-Country Refugee Processing in Central America: A Piece of the Puzzle* (Washington, D.C.: Migration Policy Institute, 2015), pág. 13 (traducción de Human Rights Watch).

¹⁴⁹ Elise Foley, “A Program Meant to Keep Kids from Coming to the US Illegally Hasn’t Let Anyone in Legally Yet”, *Huffington Post*, 28 de octubre de 2015, http://www.huffingtonpost.com/entry/central-american-minor-refugee-program_563138cfe4bo63179910c855 (consultado el 21 de febrero de 2016).

¹⁵⁰ John Kerry, secretario de Estado, declaraciones sobre la Agenda de Política Exterior de EE.UU. para 2016, National Defense University, Washington, DC, 13 de enero de 2016, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2016/01/251177.htm> (en inglés) (consultado el 21 de febrero de 2016).

ACNUR, posiblemente en centros de procesamiento establecidos en otros países de la región.¹⁵¹

¹⁵¹ Véase Julia Preston, David M. Herszenhorn y Michael D. Shear, “UN to Help US Screen Central American Migrants”, *New York Times*, 12 de enero de 2016, <http://www.nytimes.com/2016/01/13/us/politics/un-to-help-us-screen-central-american-migrants.html> (consultado el 21 de febrero de 2016), enlace al reporte en español: <http://www.nytimes.com/es/2016/01/18/la-onu-y-estados-unidos-trazan-una-respuesta-regional-a-la-crisis-de-migrantes-de-centroamerica/> (consultado el 21 de febrero de 2016); David Smith y Nina Lakhani, “US to Expand Refugee Admissions for Central Americans Fleeing Violence”, *Guardian*, 13 de enero de 2016, <http://www.theguardian.com/us-news/2016/jan/13/central-america-refugees-united-states-migrants-admission-john-kerry> (en inglés) (consultado el 21 de febrero de 2016).

II. Obstáculos para el acceso al asilo y otras formas de protección

En los primeros 11 meses de 2015, México proporcionó protección internacional a sólo 52 niños no acompañados o separados, y en 2014 sólo a 21.¹⁵² Estos niños representan una fracción del total que cumpliría los requisitos para presentar solicitudes fundadas de protección: cada año, decenas de miles de niños no acompañados y separados viajan a México, la mayoría provenientes del Triángulo Norte de América Central,¹⁵³ y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha constatado que, al menos, casi la mitad de los niños de estos tres países podrían estar huyendo de amenazas contra su vida y su seguridad.¹⁵⁴ Aun así, los niños a los que se les ha concedido protección internacional representan apenas un 0,3 por ciento de las aprehensiones de niños y adolescentes no acompañados que el Instituto Nacional de Migración llevó a cabo en 2015.

La razón principal de esta flagrante discrepancia no es la falta de leyes adecuadas; en cambio, es probable que sea el resultado de la aplicación inadecuada de estas leyes. Tal y como observó un funcionario de la Oficina Regional del ACNUR para América Central, México y Cuba, “el mayor problema en México no es el procedimiento [de asilo] en sí, sino el acceso al procedimiento”.¹⁵⁵

Los oficiales de protección a la infancia (OPI) tienen la responsabilidad de evaluar proactivamente a los niños para determinar sus necesidades de protección, pero la mayoría de los niños a los que entrevistamos no habían hablado nunca, hasta donde ellos supieran, con un oficial de protección a la infancia.

¹⁵² Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) *Estadísticas 2014, 2015*. Para un análisis más completo de las concesiones de protección internacional, véase Anexo, sección “Solicitudes de protección internacional por parte de niños en México”.

¹⁵³ Véase Capítulo I, sección “El número de niños migrantes en México”.

¹⁵⁴ Véase Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Arrancados de raíz*, pág. 12; Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Niños en fuga*, pág. 6.

¹⁵⁵ Entrevista de Human Rights Watch a funcionario de la Oficina Regional del ACNUR para América Central, México y Cuba, Tegucigalpa, Honduras, 14 de mayo de 2015.

Sólo uno de los 61 niños que Human Rights Watch entrevistó había sido informado por los funcionarios del INM de su derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado. De hecho, nuestras entrevistas, así como estudios previos del ACNUR, el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Georgetown y otros grupos, sugieren que los agentes del INM que aprehenden a niños no acompañados suelen incumplir con frecuencia con su deber de informarles sobre su derecho a solicitar asilo y, a veces, no tratan sus peticiones verbales de protección como solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, a pesar de que están obligados por ley a hacerlo.

Los agentes del INM también les dicen a veces a los potenciales solicitantes de asilo que sus casos no saldrán adelante o que pedir el reconocimiento de la condición de refugiado prolongará el tiempo que pasen detenidos. Existe cierta base para estas afirmaciones: a la mayoría de las personas que presentan una solicitud después de haber sido aprehendidas por agentes del INM, las mantiene detenidas en la estación migratoria durante todo el tiempo que dure su procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado.¹⁵⁶ Sin embargo, los agentes del INM no están capacitados para hacer determinaciones en las solicitudes de asilo y no tienen esta responsabilidad; no es su papel hacer tales evaluaciones. Declaraciones como éstas tienen el efecto de desanimar a algunas personas con solicitudes potencialmente meritorias para conseguir protección internacional.

Incluso en ausencia de declaraciones semejantes, seis niños y cuatro adultos nos dijeron que la detención, ya sea en instalaciones operadas por el INM o en refugios del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), constituye un enorme desincentivo a la hora de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado y alcanzar una conclusión del proceso. Estos testimonios son consistentes con los hallazgos del ACNUR.¹⁵⁷

Desde 2014, México ha incrementado su énfasis en el control migratorio, según indican el aumento de la financiación dedicada a este propósito y el mayor número de aprehensiones y deportaciones realizadas. Sin embargo, no ha destinado recursos adicionales a la agencia de refugiados de México. En los últimos años, la COMAR no ha

¹⁵⁶ Aquellos que solicitan el reconocimiento de la condición de refugiado cuando son aprehendidos por el INM “permanecen detenidos en la estación migratoria hasta que se alcanza una decisión sobre su solicitud”. Comisión Interamericana, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, párr. 536.

¹⁵⁷ Véase ACNUR, *Arrancados de raíz*, pág. 14.

tenido ningún aumento en la dotación de su personal, a pesar de que el número de casos que debe gestionar casi se ha duplicado desde 2013. Hasta julio de 2015, la COMAR contaba con sólo 15 funcionarios que estuvieran capacitados para realizar determinaciones en los casos de peticiones de reconocimiento de la condición de refugiado.¹⁵⁸

Evaluación inadecuada de las necesidades de protección de los niños

El INM cuenta con oficiales de protección a la infancia (OPI) para llevar a cabo evaluaciones del interés superior de los niños y determinar sus necesidades de protección. Sin embargo, la mayoría de los niños con los que hablamos nos dijeron que no creían haber hablado nunca con un oficial de protección a la infancia del INM.

Cuando le preguntaron si había sido entrevistado por un oficial de protección a la infancia del INM, Hugo R., de 16 años, dijo: “Nunca he oído hablar de los oficiales de protección a la infancia. Es la COMAR la que está encargada aquí de las entrevistas. Fui entrevistado por la COMAR, pero por nadie más. El agente de la COMAR es el único funcionario del gobierno que me ha preguntado acerca de los problemas que tenía en El Salvador”.¹⁵⁹ Ismael P., de 17 años, dijo a Human Rights Watch: “Nunca hablé con un OPI”.¹⁶⁰ Arturo O., un joven gay de 17 años que huyó de Guatemala después de sufrir abusos por parte de su padre, aseguró que durante el período que pasó en el puesto de control inmigratorio y en el centro Siglo XXI no le preguntaron nada más que su nombre, edad y cualquier otro dato identificativo. “No fue hasta aquí [en el refugio del DIF] que alguien me preguntó sobre mi vida en Guatemala”, añadió.¹⁶¹

Las declaraciones de los entrevistados coinciden con las conclusiones de otros organismos y grupos que han estudiado la cuestión. Hasta 2014, el INM no contaba con procedimientos establecidos para la toma de decisiones en base al interés superior del niño, según el Centro de Derechos Humanos Fray Matías, el Centro de Justicia y Derechos

¹⁵⁸ Véase Manu Ureste, “México recibe 67% más solicitudes de refugio, pero sólo tiene 15 oficiales para atender 2 mil casos”, *Animal Político*.

¹⁵⁹ Entrevista de Human Rights Watch a Hugo R., Tapachula, Chiapas, 23 de octubre de 2015.

¹⁶⁰ Entrevista de Human Rights Watch a Ismael P., Tapachula, Chiapas, 23 de octubre de 2015.

¹⁶¹ Entrevista de Human Rights Watch a Arturo O., Tapachula, Chiapas, 23 de octubre de 2015.

Humanos de la Universidad Nacional de Lanús y otros grupos,¹⁶² y en julio de 2015, el Comité de los Derechos del Niño instó a México a que “establezca un mejor proceso de determinación del interés superior del niño en las decisiones relativas a la infancia migrante”.¹⁶³

Por otra parte, cuando el ACNUR entrevistó a más de 270 niños centroamericanos no acompañados en México para un estudio en 2014, se encontró con que más del 70 por ciento de los niños y más del 80 por ciento de las niñas entrevistadas no habían tenido ningún tipo de contacto con los oficiales de protección a la infancia cuando fueron detenidos.¹⁶⁴ El Centro de Derechos Humanos Fray Matías informó que los niños detenidos en el centro Siglo XXI apenas tienen contacto con los oficiales de protección a la infancia.¹⁶⁵ Y muy pocos de los niños no acompañados entrevistados por el Instituto de Derechos Humanos la Universidad de Georgetown para su informe de abril de 2015 se habían reunido con un oficial de protección a la infancia; muchos de ellos no sabían siquiera que el organismo contaba con este tipo de agentes.¹⁶⁶

Esto puede explicarse en parte por el hecho de que muy pocos agentes de protección a la infancia son adscritos a Chiapas, a pesar de que allí haya más niños en detención migratoria que en cualquier otro estado. Más de un tercio de todos los niños aprehendidos, y cuatro de cada diez niños no acompañados, están detenidos en Chiapas.¹⁶⁷ Sin embargo, sólo el 6 por ciento de los agentes de protección a la infancia del INM han sido adscritos al estado, según reveló un estudio de 2013 del Instituto para la

¹⁶² Véase, por ejemplo, Pablo Ceriani Cernadas, ed., *Niñez detenida: Los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes en la frontera México-Guatemala: Diagnóstico y propuestas para pasar del control migratorio a la protección integral de la niñez* (Tapachula, Chiapas, México, y Lanús, Provincia de Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de Lanús y Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, 2012), pág. 13; *Niñez y migración en Centro y Norte América: causas, políticas, prácticas y desafíos*, págs. 21, 213, 245.

¹⁶³ Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México, UN Doc. CRC/C/MEX/CO/4-5 (3 de julio de 2015), párr. 60(c).

¹⁶⁴ ACNUR, *Arrancados de raíz*, pág. 62. Se entrevistó individualmente a 40 niños y 32 niñas, y se encuestó a 126 niños y 74 niñas como parte de debates de grupos focales.

¹⁶⁵ *Niñez y migración en Centro y Norte América*, pág. 273.

¹⁶⁶ Proyecto de Investigación del Instituto de Derechos Humanos de Georgetown Law, *The Cost of Stemming the Tide: How Immigration Enforcement Practices in Southern Mexico Limit Migrant Children's Access to International Protection* (Washington, DC: Georgetown Law Human Rights Institute, 2015), pág. 45.

¹⁶⁷ En 2015 Chiapas mantuvo en detención migratoria a 13.800 niños menores de 18 años de un total a nivel nacional de aproximadamente 35.700. El número de niños no acompañados detenidos en Chiapas fue de 7.495 en 2015; en todo México, fueron detenidos 18.650 niños no acompañados. Estos números son “eventos” de detención, lo que significa que un mismo niño puede haber sido detenido en más de una ocasión. Secretaría de Gobernación (SEGOB), *Estadísticas Migratorias 2014*, Cuadro 3.1.4.

Seguridad y la Democracia (Insyde).¹⁶⁸ El INM no respondió a nuestra solicitud de comentarios sobre este punto.

Además, a estos funcionarios se les asignan otras responsabilidades que les dejan poco tiempo para llevar a cabo su misión de protección, nos contaron abogados del Centro de Derechos Humanos Fray Matías.¹⁶⁹ El estudio de Insyde de 2013 llegó a la misma conclusión, señalando que se les asignan tareas administrativas que no están relacionadas con la protección infantil.¹⁷⁰ Funcionarios del ACNUR nos dijeron lo mismo. “Los OPI no sólo actúan como agentes de protección a la infancia”, afirmó un funcionario del ACNUR en Ciudad de México. “Tienen otras funciones. En nuestra opinión, sólo deberían trabajar como OPI”.¹⁷¹ Tal vez por esta razón, un funcionario consular de Centroamérica entrevistado por el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Georgetown comentó que los funcionarios de protección a la infancia “no interactúan con los niños. Se les puede ver [en la estación migratoria Siglo XXI] (...) pero no trabajan con la población”.¹⁷²

Los funcionarios estatales del DIF con los que hablamos nos dieron descripciones redactadas de manera diplomática pero sustancialmente similares acerca de la implicación de los oficiales de protección a la infancia del INM con los niños. Por ejemplo, durante nuestra visita al “módulo” del DIF del centro de detención migratoria de Acayucan, un espacio con juegos y actividades para niños, así como con salas para entrevistas utilizadas por los psicólogos y los proveedores de salud, preguntamos a los funcionarios del DIF cuándo había sido la última vez en que un oficial de protección a la infancia del INM había visitado la zona para interactuar con los niños. Después de pensarlo, los funcionarios recordaron una ocasión hacía unos meses cuando un oficial de protección a

¹⁶⁸ Instituto para la Seguridad y la Democracia, *Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración: Hacia un sistema de rendición de cuentas en pro de los derechos humanos de las personas migrantes en México* (México, DF: Insyde, 2013), págs. 243-44, http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/Diagnostico_INM_Insyde_2013_Completo (consultado el 23 de febrero de 2016).

¹⁶⁹ Entrevistas de Human Rights Watch, Tapachula, Chiapas, 6 de mayo de 2015.

¹⁷⁰ Insyde, *Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración*, pág. 246.

¹⁷¹ Entrevista de Human Rights Watch a funcionario del ACNUR, México, DF, 27 de abril de 2015.

¹⁷² Proyecto de Investigación del Instituto de Derechos Humanos de Georgetown Law, *The Cost of Stemming the Tide*, pág. 46.

la infancia del INM había pasado por ahí brevemente para ser fotografiado hablando con los niños.¹⁷³

“En principio, trabajamos juntos”, nos dijo otra funcionaria del DIF. “Pero en la realidad...” Entonces tomó una pausa para buscar las palabras, y finalmente concluyó: “Tienen muchas otras responsabilidades”.¹⁷⁴

Por otra parte, el hecho de que los agentes de protección a la infancia sean agentes del INM, la agencia encargada de aplicar las leyes de inmigración, complica su capacidad para llevar a cabo una función de protección. Cualquiera que sea el nombre que adopten, serán vistos por los niños como agentes de inmigración. De hecho, los oficiales de protección de la infancia que vimos en Tapachula vestían uniformes de tipo policial que eran similares a los que llevan otros agentes de inmigración. Tal y cómo observó el ACNUR: “Frecuentemente los niños y adolescentes no podían distinguir entre un oficial capacitado para ayudarles, de aquel que los detuvo en el puesto de control migratorio”.¹⁷⁵ Del mismo modo, el estudio de Insyde encontró que “los OPI no son percibidos como agentes protectores de los niños, niñas y adolescentes, sino solamente como agentes federales”.¹⁷⁶

En general, la presencia de funcionarios encargados de la protección de los niños migrantes dentro de la agencia que pretende devolver a esos niños a sus países de origen crea un aparente conflicto de intereses. Sería más lógico si los agentes de protección a la infancia fueran asignados al DIF, la agencia encargada de la protección de los menores, una conclusión a la que también han llegado otras organizaciones.¹⁷⁷

¹⁷³ Entrevista de Human Rights Watch a funcionarios del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), Acayucan, Veracruz, 2 de noviembre de 2015.

¹⁷⁴ Entrevista de Human Rights Watch, octubre de 2015. El nombre y la afiliación de esta persona, así como el lugar de la entrevista, han sido ocultados por solicitud de la misma.

¹⁷⁵ ACNUR, *Arrancados de raíz*, pág. 62.

¹⁷⁶ Insyde, *Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración*, pág. 245. Véase también *ibíd.*, pág. 370 (“El hecho de que los OPI ejerzan tanto el control migratorio, representando así al Estado mexicano que pretende expulsar a los migrantes indocumentados, como la protección, provoca una aparente contradicción que dificulta el ganarse la confianza de los menores de edad.”).

¹⁷⁷ Véase, por ejemplo, Pablo Ceriani Cernadas, *Niñez detenida*, cap. 3, págs. 15-16; Diego Lorente y Gabriela Morales, “Introducción a los capítulos sobre niños en el contexto de la migración en México – dos fronteras: una sola niñez”, en *Niñez y migración en Centro y Norte América: causas, políticas, prácticas y desafíos*, pág. 210.

Los niños y los representantes de organizaciones no gubernamentales que hablaron con Human Rights Watch dijeron que otros funcionarios del INM, en particular aquellos que llevan a cabo operaciones de aplicación de las leyes migratorias y son los primeros, y a veces los únicos, agentes del INM con los que los niños entran en contacto, rara vez hacen esfuerzos para evaluar las posibles necesidades de protección de los niños. En un relato que ilustra muchos de los testimonios que recibimos, Edwin L., de 16 años, nos contó que fue detenido por agentes del INM cuando trataba de cruzar el Río Grande para entrar en EE.UU.: “No me preguntaron nada; sólo me arrestaron”, recordó. “No me preguntaron si sufrí ningún delito en México. No me dijeron nada sobre mi paso por México”, añadió.¹⁷⁸ Las investigaciones del ACNUR y el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Georgetown citadas arriba llegaron a las mismas conclusiones.¹⁷⁹

En el momento de redacción de este informe, el INM no había respondido a nuestra solicitud de comentarios sobre los constantes informes que recibimos denunciando la evaluación inadecuada de los niños llevada a cabo por los oficiales de protección a la infancia. Las declaraciones públicas del gobierno mexicano no han reconocido ninguna desviación de los procedimientos establecidos en las leyes y reglamentos aplicables.¹⁸⁰

Incumplimiento de la obligación de informar a los niños sobre sus derechos

La Ley General de México sobre los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establece que los niños tienen el derecho a ser informados de sus derechos en los procedimientos de inmigración,¹⁸¹ y los funcionarios de inmigración tienen el deber de informar a los niños sobre su derecho a solicitar protección internacional.¹⁸² Sin embargo, la mayoría de los niños con los que hablamos dijeron que nadie les informó de que tenían el derecho a

¹⁷⁸ Entrevista de Human Rights Watch a Edwin L., Nuevo Laredo, Tamaulipas, 25 de junio de 2015.

¹⁷⁹ Véase, por ejemplo, ACNUR, *Arrancados de raíz*, págs. 60-63; Proyecto de Investigación del Instituto de Derechos Humanos de Georgetown Law, *The Cost of Stemming the Tide*, págs. 45-50. Véase también Diego Lorente y Gabriela Morales, “Introducción a los capítulos sobre niños en el contexto de la migración en México – dos fronteras: una sola niñez”, en *Niñez y migración en Centro y Norte América: causas, políticas, prácticas y desafíos*, págs. 208-209.

¹⁸⁰ Por ejemplo, en una comunicación por escrito enviada en 2012 al Comité de los Derechos del Niño, el gobierno mexicano dijo: “Una vez que son admitidos en los centros de alojamiento o refugios (del DIF), todos los niños, niñas y adolescentes extranjeros bajo custodia del Instituto deben completar una entrevista-cuestionario para identificar cualquier situación de vulnerabilidad que requiera asistencia especial. Esto ha llevado al descubrimiento de víctimas de delitos (como la trata) y a un significativo incremento en el número de solicitantes de asilo”. Comité de los Derechos del Niño, Informes periódicos cuarto y quinto de Estados miembros a presentarse en 2011: México, UN Doc. CRC/C/MEX/4-5 (25 de julio de 2014; informe recibido el 19 de julio de 2012), párr. 280.

¹⁸¹ Ley General de México sobre los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, art. 92(II).

¹⁸² Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, arts. 16(I), 17, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de febrero de 2012, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LRPC.pdf (consultado el 23 de febrero de 2016).

solicitar protección internacional o, en el caso de los niños no acompañados o aquellos que fueron víctimas de delitos graves, a pedir una visa humanitaria.

En un testimonio habitual, Arturo O., un adolescente de 17 años de Guatemala, nos dijo que no recibió ningún tipo de información de los agentes de inmigración sobre su derecho a pedir el reconocimiento de la condición de refugiado. “Fue otro migrante el que me dio esa información”, dijo a Human Rights Watch, y añadió que no se enteró sobre la opción de solicitar asilo hasta que fue transferido a un refugio del DIF. “Entonces hablé con un trabajador social para que me diera más información”.¹⁸³

Hugo R., un salvadoreño de 17 años, señaló que descubrió que podía solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado gracias a un funcionario consular tras haber pasado varias semanas en detención migratoria.¹⁸⁴

Nuestras entrevistas son consistentes con las conclusiones del estudio del ACNUR de 2014 citado anteriormente. De los niños no acompañados de América Central que fueron entrevistados para el estudio, dos tercios no recibieron información sobre sus derechos en México, y sólo uno de cada cuatro dijo haber sido notificado de manera efectiva y clara sobre su derecho a solicitar y recibir asilo y ser reconocido como refugiado en México. Como resultado de la falta de información, “los niños y adolescentes experimentan ansiedad y temor durante el tiempo que se encuentran alojados en las estaciones migratorias”, señalaba el informe.¹⁸⁵ Una vez que el equipo del ACNUR explicó a cada persona entrevistada el derecho a solicitar la condición de refugiado, casi el 28 por ciento de los niños manifestaron su interés en hacerlo.¹⁸⁶

De manera similar, la investigación de abril de 2015 del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Georgetown sobre niños de América Central en México encontró que “ninguno de los niños entrevistados que habían permanecido detenidos en la estación

¹⁸³ Entrevista de Human Rights Watch a Arturo O., Tapachula, Chiapas, 23 de octubre de 2015.

¹⁸⁴ Entrevista de Human Rights Watch a Ismael P., Tapachula, Chiapas, 23 de octubre de 2015.

¹⁸⁵ ACNUR, *Arrancados de raíz*, pág. 14.

¹⁸⁶ *Ibíd.*, pág. 61.

migratoria Siglo XXI informó que un OPI (o cualquier otro agente del INF) les hubiera puesto al corriente sobre su derecho a solicitar protección internacional”.¹⁸⁷

De hecho, grupos que trabajan con solicitantes de asilo y migrantes en México han llegado a la misma conclusión tanto con respecto a los adultos como a los niños.¹⁸⁸ Por ejemplo, como parte de una evaluación llevada a cabo en 2015 de las prácticas de control migratorio en siete estados de México, el Centro de Derechos Humanos Fray Matías reveló que los detenidos en la estación migratoria Siglo XXI de Tapachula “no son informados apropiadamente sobre sus derechos y obligaciones, ni de forma escrita ni verbal (...) Poco o nada se explica acerca de los procedimientos migratorios y las alternativas existentes” a la deportación.¹⁸⁹ Sin Fronteras indicó que las personas que son detenidas en el estado de Oaxaca “no son informadas del procedimiento de repatriación voluntaria, solicitud de asilo o acceso a visa humanitaria en caso de ser víctimas de delito (a excepción de la Ciudad de Oaxaca, donde las personas reportaron que recibían la información sobre la repatriación)”.¹⁹⁰ Aquellos detenidos en el Distrito Federal reciben el reglamento por escrito al ingresar al centro de detención, pero ningún otro tipo de información sobre sus

¹⁸⁷ Proyecto de Investigación del Instituto de Derechos Humanos de Georgetown Law, *The Cost of Stemming the Tide*, (traducción de Human Rights Watch) pág. 48.

¹⁸⁸ Véase José Knippen, Clay Boggs, y Maureen Meyer, *Un camino incierto: Justicia para delitos y violaciones a los derechos humanos contra personas migrantes y refugiadas en México* (México, DF: Casa del Migrante de Saltillo “Frontera con Justicia,” AC, et al., noviembre de 2015), pág. 31; Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba, AC, “Tapachula, Chiapas: La experiencia de detención en la frontera sur mexicana”, en Joselin Barja Coria, *Derechos cautivos: La situación de las personas migrantes y sujetas a protección internacional en los centros de detención migratoria: Siete experiencias de monitoreo desde la sociedad civil* (México, DF: Frontera con Justicia AC et al., 2015), pág. 61; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, párr. 520 (señala que las organizaciones de la sociedad civil informaron a la Comisión Interamericana sobre “la poca o nula información que se da sobre los motivos del ingreso y detención de los migrantes en las estaciones migratorias, el procedimiento administrativo que se va seguir, la duración de la detención, el derecho a solicitar asilo, el derecho a la asistencia consular y a comunicarse con sus familiares y el derecho a recibir asistencia y representación legal); 535 (“el 68 % no sabían acerca de su derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiados ni recibieron información al respecto”). Véase también i(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos A.C., *En tierra de nadie: El laberinto de la impunidad: Violaciones de los derechos humanos de las personas migrantes en la región del Soconusco* (México, DF: i(dh)eas, 2011), pág. 39 (señala que el 95 por ciento de los migrantes detenidos en la estación migratoria Siglo XXI aseguraron que el personal del INM no les informó, por escrito y en un idioma de su comprensión, sobre su derecho a comunicarse con una persona de su confianza o con un representante legal); Insyde, *Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración*, págs. 337-40 (señala que algunos centros de detención migratoria dieron poca información, otros no dieron ninguna y otros dieron algo de información pero con importantes omisiones).

¹⁸⁹ Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba, AC, “Tapachula, Chiapas: La experiencia de detención en la frontera sur mexicana”, en Joselin Barja Coria, *Derechos cautivos*, pág. 63.

¹⁹⁰ Sin Fronteras, “Oaxaca de Juárez, San Pedro Tapanatepec, La Ventosa, y Salina Cruz: La experiencia de detención en el Pacífico”, en Joselin Barja Coria, *Derechos cautivos*, pág. 73.

derechos, señaló Sin Fronteras.¹⁹¹ En el estado de Jalisco, “al ingresar al centro de detención para migrantes, las personas son informadas de manera enfática sobre sus obligaciones, mas no de sus derechos”, observó la organización Dignidad y Justicia en el Camino.¹⁹²

Organizaciones que trabajan en los estados de Coahuila, Puebla y Tlaxcala han reportado que los migrantes detenidos reciben por escrito información sobre sus derechos, pero que ésta puede ser presentada de una manera que ellos no entienden.¹⁹³

En un ejemplo extremo de incumplimiento del deber de informar a los migrantes sobre sus derechos, Ismael P., de 25 años, nos dijo que se entregó al INM en el estado de Oaxaca después de que le hubieran robado, porque había perdido US\$1.500 y no podía continuar su viaje. Los agentes del INM con los que habló no le dijeron que podía denunciar el delito y que podía cumplir las condiciones para pedir una visa humanitaria si lo hacía. Tras dos días de detención, fue deportado a Guatemala.¹⁹⁴

De hecho, organizaciones que trabajan con solicitantes de asilo y migrantes denuncian que los funcionarios de inmigración no proporcionan de manera consistente otros tipos de información básica a los detenidos, como los motivos de su detención o de su traslado de un centro de detención a otro.¹⁹⁵ Sin Fronteras ha explicado que en el caso de los

¹⁹¹ Sin Fronteras, “Distrito Federal: La experiencia de detención en la zona metropolitana del Valle de México”, en Joselin Barja Coria, *Derechos cautivos*, pág. 89. Véase también Sin Fronteras, *La ruta del encierro: situación de personas en detención en estaciones migratorias y estancias provisionales* (México, DF: Sin Fronteras, 2014), pág. 46.

¹⁹² Dignidad y Justicia en el Camino AC, “Guadalajara: La experiencia de detención en el Occidente”, en Joselin Barja Coria, *Derechos cautivos*, pág. 101.

¹⁹³ Por ejemplo, en el estado de Coahuila, en el norte de México, la Casa del Migrante de Saltillo observó:

Un problema que obstaculiza el derecho al debido proceso y una estancia digna en el lugar es que la información sobre obligaciones y derechos se entrega por escrito. Esto, que en principio es una buena práctica, se ve obstaculizado por su redacción, que se vuelve incomprensible por las personas detenidas que muchas veces provienen de comunidades pobres, tienen niveles de educación muy básicos, no saben leer o escribir, o lo hacen pero en sus lenguas indígenas.

Frontera con Justicia AC (Casa del Migrante de Saltillo), “Saltillo, Coahuila: La experiencia de detención en el norte del país”, en Joselin Barja Coria, *Derechos cautivos*, pág. 110. Véase también Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, S.J., Universidad Iberoamericana en Puebla, “Puebla y Tlaxcala: La experiencia de detención en el centro-oriente del país”, en Joselin Barja Coria, *Derechos cautivos*, pág. 82. INSYDE hizo observaciones similares en su estudio del INM en 2013. Insyde, *Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración*, pág. 337.

¹⁹⁴ Entrevista de Human Rights Watch a Ismael P., Tecún Umán, Guatemala, 7 de mayo de 2015.

¹⁹⁵ Véase Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, AC, “Tapachula, Chiapas”, en Joselin Barja Coria, *Derechos cautivos*, pág. 61; Sin Fronteras, “Oaxaca de Juárez San Pedro Tapanatepec, La Ventosa y Salina Cruz”, en Joselin Barja Coria, *Derechos cautivos*, pág. 73; Frontera con Justicia AC, “Saltillo, Coahuila”, en Joselin Barja Coria, *Derechos cautivos*, pág. 119. En una excepción a este hallazgo común, la organización Dignidad y Justicia en el Camino reportó que la mayoría de

migrantes aprehendidos en el Distrito Federal, “existe un conocimiento ‘común’ de que fue por carecer de documentos, pero en la práctica no hay una explicación protocolaria”.¹⁹⁶

En el momento de la redacción de este informe, el INM no había respondido a nuestra solicitud de comentarios sobre los informes que recibimos indicando que sus agentes no proveen información adecuada a los niños sobre sus derechos, incluido su derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado. En respuesta a conclusiones similares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre migrantes adultos, el gobierno mexicano dijo a la Comisión que los oficiales del INM de manera rutinaria notifican por escrito a los migrantes detenidos sobre sus derechos.¹⁹⁷ Sin embargo, nuestras entrevistas y las investigaciones de otros grupos indican lo contrario.

Respuestas que disuaden a los niños de solicitar protección internacional

Tanto niños como adultos nos contaron repetidamente que los agentes del INM respondieron a sus intentos de solicitar la condición de refugiados con indiferencia, notificaciones de que no habían presentado pruebas suficientes o de que serían infructuosas, o sugerencias de que no debían solicitar asilo ya que eso resultaría en una prolongación de su tiempo en detención. Sin embargo, no les corresponde a los agentes del INM prejuzgar las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado. Es la COMAR la agencia que tiene la responsabilidad de determinar, después de una investigación en profundidad, si un solicitante es un refugiado o no. Estas respuestas violan la obligación de los agentes del INM bajo la ley mexicana de recibir y remitir inmediatamente las solicitudes de asilo a la COMAR. También tienen el efecto de

personas que fueron detenidas en el estado de Jalisco fueron informadas del motivo de su detención. Dignidad y Justicia en el Camino AC, “Guadalajara”, en Joselin Barja Coria, *Derechos cautivos*, pág. 100. Lo mismo es cierto para las personas detenidas en Puebla y Tlaxcala. Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, S.J., Universidad Iberoamericana en Puebla, “Puebla y Tlaxcala”, en Joselin Barja Coria, *Derechos cautivos*, pág. 81.

¹⁹⁶ Sin Fronteras, “Distrito Federal”, en Joselin Barja Coria, *Derechos cautivos*, pág. 89.

¹⁹⁷ “El Estado, por su parte, insistió en que una vez que la autoridad migratoria ha instaurado el procedimiento administrativo migratorio a un extranjero que ha violado la ley de migración, realiza una serie de diligencias entre las cuales se encuentra la toma de declaración y en la cual, antes de que el extranjero manifieste lo que a su derecho convenga, la autoridad migratoria deja asentado por escrito que se la han comunicado todos los derechos que le asisten de conformidad con la Ley de Migración y demás disposiciones legales. Asimismo, el Estado expresó que al extranjero se entrega un folleto con información sobre sus derechos y obligaciones en su idioma, en el cual se explican los motivos por los cuales se encuentra en la estación migratoria y las cuestiones más relevantes en el procedimiento administrativo migratorio que se seguirá”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, párr. 523.

desmotivar a los niños y los adultos de comenzar el procedimiento de solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.

Por ejemplo, Johanna H., de 17 años, y su familia llegaron a Tapachula en abril de 2014. En seguida trataron de solicitar la condición de refugiados ante el INM. Primero fueron alojados en un centro de detención migratoria, la estación Siglo XXI, durante una semana y después fueron deportados a Guatemala incluso después de que la familia explicara al INM que habían huido después de que Johanna fuera secuestrada. “Intentamos contarles por qué nos fuimos de Guatemala, pero los agentes de inmigración no entendieron nuestras razones (...) No les importa que haya tanta violencia en nuestro país. Intentamos mostrarles las cartas y los documentos (para corroborar su testimonio), pero no prestaron atención. Simplemente nos deportaron”, contó Johanna H. a Human Rights Watch. “Teníamos un miedo terrible. Habíamos huido de nuestro país y estábamos siendo devueltos al mismo lugar”.¹⁹⁸ De ser cierto, el testimonio de Johanna sobre las experiencias de su familia en Guatemala constituye una base válida para solicitar asilo; como mínimo, los agentes de inmigración deberían haber tratado la explicación de la familia como una solicitud del reconocimiento de la condición de refugiado, y remitido el caso de la familia a la COMAR para su evaluación. Johanna y su familia regresaron a México en febrero de 2015. Descubrieron que los solicitantes de asilo que presentan su solicitud directamente ante la COMAR no son detenidos, a diferencia de quienes piden protección internacional al INM, así que presentaron su solicitud en la oficina de la COMAR en Tapachula. En el momento de nuestra entrevista seguían esperando una resolución sobre su caso.

En otro ejemplo, cuando Elena L., de 60 años, fue interceptada en Chiapas con su hija y sus nietos, la familia explicó a los agentes del INM que habían huido de Honduras después de que la hija de Elena fuera secuestrada durante dos semanas por la Mara 18 a cambio de un rescate. “Los papeles que tenía no valían nada para ellos”, nos dijo Elena, en referencia a las denuncias y otros documentos que había traído de Honduras para corroborar el testimonio de la familia. “Intenté explicarles lo que había pasado. Les enseñé los documentos que tenía. ‘Esos papeles no sirven de nada’, dijeron. Nos dijeron que todo por lo que habíamos pasado no importaba. Les dije que necesitábamos ayuda”.

¹⁹⁸ Entrevista de Human Rights Watch a Johanna H., México, DF, 30 de abril de 2015.

Finalmente consiguieron hablar con la COMAR cuando una funcionaria de la Comisión visitó la sección de mujeres de la estación Siglo XXI cuando llevaban 2 semanas en detención.¹⁹⁹

En otros casos, los niños nos dijeron que los agentes del INM no les pidieron ninguna explicación de por qué habían llegado a México. “Prácticamente no lo dejan a uno decir nada”, señaló Mario S., de 16 años, sobre los funcionarios de inmigración que lo detuvieron a él y a su hermano de 19 años cerca de Huixtla Gutiérrez, en Chiapas, a unos 45 kilómetros al norte de Tapachula. “No nos preguntaron por qué nos fuimos de Honduras”.²⁰⁰

Entre las personas a las que entrevistamos, los niños detenidos cerca de la frontera norte de México eran los que tenían las mayores probabilidades de que los agentes del INM les hubieran preguntado si temían regresar a sus países de origen. Pero incluso en la frontera norte, algunos niños describieron entrevistas muy superficiales con los agentes del INM que no abordaron sus posibles necesidades de protección. Lucía N., una adolescente de 17 años de Guatemala, reportó que cuando los agentes del INM la detuvieron en Tamaulipas, no le hicieron ninguna pregunta. “Me dijeron que me habían arrestado porque no soy de aquí. Me dijeron que volvería a Guatemala. No me preguntaron si tenía familia en México. No me preguntaron si tenía alguna razón por la que no quisiese regresar a Guatemala”.²⁰¹ El relato de Catarina H., de 13 años, fue similar.²⁰²

En algunos casos, los agentes del INM les dijeron a los posibles solicitantes de asilo que sus peticiones no serían aprobadas. Sonia A., una mujer de 39 años, dijo que huyó de Honduras por las amenazas de las pandillas después de que ya hubiesen matado a dos de sus hermanos, uno en mayo de 2015. A finales de mayo de 2015 abandonó su casa en el Departamento de Cortés con 10 miembros de su familia extendida, incluyendo sus hijos y los de su hermana. Enseñó a Human Rights Watch una copia del informe de la autopsia de su hermano de 27 años, que señalaba que había muerto de un disparo en la cabeza. También nos mostró recortes de periódico corroborando su relato sobre la muerte de su hermano.

¹⁹⁹ Entrevista de Human Rights Watch a Elena L., San Pedro Sula, Honduras, 15 de mayo de 2015.

²⁰⁰ Entrevista de Human Rights Watch a Mario S., San Pedro Sula, Honduras, 15 de mayo de 2015.

²⁰¹ Entrevista de Human Rights Watch a Lucía N., Reynosa, Tamaulipas, 24 de junio de 2015.

²⁰² Entrevista de Human Rights Watch a Catarina H., Reynosa, Tamaulipas, 24 de junio de 2015.

Cuando la familia llegó a México, solicitó asistencia del INM en Palenque. “Fuimos a Inmigración para explicarles nuestro caso. Nos dijeron que no podíamos ir a la COMAR. Nos dijeron que no podían ayudarnos”, recordó Sonia. En lugar de remitir inmediatamente su solicitud a la COMAR, los agentes del INM detuvieron a la familia. “Creyeron que todo lo que les habíamos contado era una mentira”, continuó. Cuando preguntaron por el procedimiento para solicitar la condición de refugiados, Sonia dijo: “No nos contaron nada sobre cómo podíamos presentar nuestra solicitud. Dijeron que llevaría 45 días y luego otros 30 días, y después aún más tiempo, mientras seguíamos detenidos. Nos dijeron que la COMAR no nos ayudaría, que estábamos perdiendo el tiempo”.²⁰³

Escuchamos relatos parecidos de otros migrantes. Antonio L., un salvadoreño de 31 años, nos dijo que presentó una solicitud de asilo cuando estaba detenido en la estación migratoria Siglo XXI en Tapachula en octubre de 2013, a pesar de lo que él describió como los esfuerzos de los agentes migratorios de persuadirlo para que no lo hiciera:

Todos los oficiales hacen lo mismo, acoso psicológico. Le dicen a uno que vuelva a su país. Me dijeron que estaba perdiendo el tiempo pidiendo asilo aquí. Dijeron: “Al final, te enviarán de regreso”.²⁰⁴

Otros utilizaron términos parecidos para describir las respuestas de los agentes del INM a sus esfuerzos por solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado. Douglas P., un hondureño de 26 años, aseguró que las pandillas le habían exigido un impuesto de guerra que no podía pagar y que le amenazaron de muerte. Douglas, que viaja con su esposa y bebé, nos contó:

Después de que nos detuvieran, solicitamos la condición de refugiados, pero nos dijeron que llevaría tres meses sin hacer nada y que tendríamos que presentar pruebas de nuestra historia de refugiados. Nos pusieron bajo mucha presión psicológica. Me separaron de mi esposa y mi bebé y no me podía comunicar sino era gritando por un pasillo. A mi esposa no la trataron bien. Dijo que la iban a hacer quedarse otros dos meses. Sentimos mucha presión, así que desistimos de pedir asilo. Nunca tuve una

²⁰³ Entrevista de Human Rights Watch a Sonia A., San Pedro Sula, 8 de junio de 2015.

²⁰⁴ Entrevista de Human Rights Watch a Antonio L., México, DF, 29 de abril de 2015.

entrevista con la COMAR. Sólo rellené un formulario con mi nombre y firmé.
No lo leí en absoluto.²⁰⁵

En algunos casos, los migrantes con los que hablamos dieron testimonios que sugieren que los funcionarios del INM les dieron información incompleta o incorrecta. Sonia A. y su familia extendida, que huyeron de Honduras después de que pandillas mataran a dos de sus hermanos, accedieron a un “retorno asistido”, en parte porque entendieron que los funcionarios del INM les habían dicho que no podrían volver nunca a Honduras si eran reconocidos como refugiados en México. En una entrevista con Human Rights Watch en el centro de recepción para retornados en San Pedro Sula, Sonia explicó: “Nos dijeron que no podríamos volver a Honduras si presentábamos la solicitud. ¿Cómo no iba a volver nunca? Mi madre está aquí. Mi padre está aquí”.²⁰⁶ Si bien es cierto que Sonia y su familia no podrían viajar fuera de México mientras estuviera pendiente su solicitud, no es verdad que no podrían volver nunca a su país de origen si eran reconocidos como refugiados.

Distintas ONG y el ACNUR nos dijeron que habían recibido testimonios similares. Un funcionario de la Oficina Regional del ACNUR para América Central, México y Cuba observó:

Desalientan a los solicitantes de asilo de acceder al sistema. El INM les dice que serán detenidos y que finalmente sus casos serán denegados. Les dice que será más fácil regresar e intentar (cruzar) otra vez. Pero esto crea un ciclo. El solicitante de asilo accede a ser deportado y entonces trata de acudir directamente a la COMAR, pero cuando lo hace, la COMAR dice “volvió y no le pasó nada”.²⁰⁷

Diana Martínez, coordinadora de atención y servicios de Sin Fronteras, una organización que provee asistencia legal a solicitantes de asilo, dijo: “Los agentes del INM son muy activos a la hora de desalentar a los migrantes de presentar una solicitud. Les dicen que eso no es lo mejor para ellos. Conseguir llegar a la COMAR

²⁰⁵ Entrevista de Human Rights Watch a Douglas P., El Corinto, Honduras, 15 de mayo de 2015.

²⁰⁶ Entrevista de Human Rights Watch a Sonia A., San Pedro Sula, Honduras, 8 de junio de 2015.

²⁰⁷ Entrevista de Human Rights Watch a funcionario del ACNUR, Tegucigalpa, Honduras, 14 de mayo de 2015.

ya es todo un logro”.²⁰⁸ Los abogados que trabajan con Sin Fronteras y otros grupos que representan a solicitantes de asilo nos dijeron que en las ocasiones en que los agentes del INM remiten solicitudes a la COMAR, tal y como están obligados a hacer bajo la ley mexicana, a menudo lo hacen con un retraso de días o semanas.²⁰⁹

De hecho, algunas organizaciones que trabajan con solicitantes de asilo y migrantes en México sugieren que algunos agentes del INM intencionadamente desalientan a las personas de solicitar la condición de refugiado o visas humanitarias. Por ejemplo, la Casa del Migrante de Saltillo reportó el caso de un niño de Honduras al que robaron y golpearon cuando agentes del INM pararon el autobús en el que viajaba: “Una vez en el centro de detención para migrantes, el joven pidió tener contacto con su consulado y con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; en respuesta, recibió amenazas de los agentes del INM, que le dijeron que en caso de seguirse quejando, se quedaría más tiempo detenido y que dentro de ese lugar no existen los derechos humanos, y que allí los únicos que mandan son ellos (el INM)”.²¹⁰ Un informe compilado por cinco organizaciones, entre ellas la Casa del Migrante de Saltillo, el Centro de Derechos Humanos Fray Matías y Sin Fronteras, concluyó que “el abuso de poder, hostigamiento, castigos y persuasión psicológica a través del miedo son estrategias para disuadir a las personas de buscar alternativas para regularizar su estancia en México y convencerlas de volver a sus países”.²¹¹

La detención como elemento disuasorio frente a la petición de asilo

La detención es un desincentivo a la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, incluso cuando las autoridades de inmigración no parezcan tener la intención de disuadir a los niños o adultos de iniciar el procedimiento.

Por ejemplo, Edgar J., el hondureño de 17 años cuyo testimonio aparece al principio de este informe, tuvo la oportunidad de solicitar asilo cuando fue interceptado en Oaxaca.

²⁰⁸ Entrevista de Human Rights Watch a Diana Martínez Medrano, coordinadora de atención y servicios, Sin Fronteras, México, DF, 29 de abril de 2015.

²⁰⁹ Entrevista de Human Rights Watch a Sin Fronteras, 29 de abril de 2015.

²¹⁰ Frontera con Justicia AC (Casa del Migrante de Saltillo), “Saltillo, Coahuila: La experiencia de detención en el norte del país”, en Joselin Barja Coria, *Derechos cautivos*, pág. 111.

²¹¹ Joselin Barja Coria, *Derechos cautivos*, pág. 28.

“Le dije al oficial de inmigración que no podía regresar” a Honduras, dijo Edgar. Le enseñó al agente una copia de la denuncia que él y su madre habían presentado en un intento por conseguir protección de la pandilla que controlaba su vecindario. “Entonces (el funcionario de inmigración) le dijo: ‘¿Sabe que usted puede pedir asilo, verdad?’ Le dije que sí. Pero estaba encerrado, y me dijeron que pasaría mucho tiempo antes de que se resolviera el caso. No pude con eso. Al menos dos meses, hasta seis meses [más en detención] sólo para conseguir una respuesta. Cuando me dijeron que tardaría al menos seis meses en saber el resultado dije que no, no quiero eso”. En su lugar, aceptó su devolución a Honduras.²¹²

Los relatos de otros niños eran similares. “No quiero volver”, dijo Enrique J., de 17 años, que huyó de Honduras a principios de 2015 después de que él y otros miembros de su familia fueran atacados en repetidas ocasiones por miembros de una pandilla. “Pero debido al tiempo que pasé encerrado aquí, me dije a mí mismo que sería mejor volver, marcharme”. Cuando Human Rights Watch habló con él en junio de 2015 ya había pasado varias semanas en un refugio del DIF en Reynosa. Si presentaba una solicitud, explicó, “tendría que pasar otros 90 o 120 días encerrado. No quiero eso”. Por eso eligió aceptar la deportación a pesar de que no creyera que pudiera llevar una vida segura en su comunidad. “No saldré de casa a menos que sea imprescindible. Hay criminales en cada esquina. Se pasean armados como si fueran la policía designada por ley”.²¹³

En el caso de Carolina Q., que con 14 años huyó de Honduras a finales de 2014 con su familia extendida después de que empezaran a recibir amenazas de una pandilla y después de que vieran cómo miembros de su familia y otros migrantes eran extorsionados a punta de pistola una vez llegaban a México, su familia decidió no solicitar asilo con el fin de evitar meses de detención. “Nos hicieron muchas preguntas—de dónde éramos, a dónde íbamos—muchas preguntas. Por qué nos fuimos de nuestro país”, dijo.

“Presentamos nuestros papeles y nos pasamos toda la noche respondiendo preguntas. Entonces tuvimos que decidir si queríamos quedarnos en México, pero nos dijeron que tendríamos que esperar dos meses para recibir una respuesta a nuestra solicitud. Mi tía

²¹² Entrevista de Human Rights Watch a Edgar V., San Pedro Sula, Honduras, 8 de junio de 2015.

²¹³ Entrevista de Human Rights Watch a Enrique J., Reynosa, Tamaulipas, 24 de junio de 2015.

estaba embarazada, así que decidimos que no (...) Dos meses encerrados, no podíamos hacer eso”.²¹⁴

También escuchamos testimonios de adultos que decidieron no solicitar asilo para evitar la detención. Elena L., la mujer de 60 años que huyó de San Pedro Sula, Honduras, con su hija y sus nietos después de que su hija fuera secuestrada y violada numerosas veces por los miembros de una pandilla, nos dijo que desistió de pedir el reconocimiento de la condición de refugiado para la familia porque tendrían que pasar más tiempo en el centro de detención:

Pasamos casi un mes (en la estación Siglo XXI). Mi hija no quería quedarse encerrada. Pensé que debíamos aceptar la oferta de la COMAR. Nos ofrecieron trasladarnos a un refugio (mientras la solicitud de asilo de la familia seguía pendiente), pero (dijeron) que tendríamos que pasar allí cinco o seis meses. Mi hija no quería eso.²¹⁵

Una psicóloga que trabaja con niños detenidos en el centro del DIF en Tapachula dijo a investigadores del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Georgetown: “Lo que les asusta es la posibilidad de estar detenidos durante tres meses. Intentamos contarles la duración del proceso en días o semanas porque cuando decimos tres meses les parece mucho tiempo. No quieren solicitar asilo principalmente porque no quieren esperar tres meses en un centro de detención”.²¹⁶

Para aquellos alojados en los centros de detención migratoria, la posibilidad de tener que pasar más tiempo en esas instalaciones puede actuar como un fuerte desincentivo a la hora de plantearse si solicitar asilo porque no suelen estar diseñadas para largos períodos de detención. “Estas instalaciones están diseñadas para acomodar a las personas por un máximo de 15 días”, dijo un funcionario del ACNUR a Human Rights Watch, refiriéndose a las grandes estaciones de detención migratoria como Siglo XXI. Además añadió:

²¹⁴ Entrevista de Human Rights Watch a Carolina Q., San Pedro Sula, Honduras, 10 de julio de 2015.

²¹⁵ Entrevista de Human Rights Watch a Elena L., San Pedro Sula, Honduras, 15 de mayo de 2015.

²¹⁶ Proyecto de Investigación del Instituto de Derechos Humanos de Georgetown Law, *The Cost of Stemming the Tide*, pág. 37.

Una persona que solicite asilo pasará allí un período mucho más largo. Por ley, la decisión de primera instancia debe ser tomada dentro de un plazo de 45 días, más 10 días para la notificación. Pero ese período puede ser ampliado bajo circunstancias excepcionales a otros 45 días. Así que un solicitante de asilo podría estar detenido hasta 100 días mientras espera la decisión inicial. Si el asilo es denegado y el solicitante apela la decisión, la COMAR dispone de otros 45 días, ampliables a 90, para resolver el caso en segunda instancia. Si esa decisión también es negativa, el solicitante puede pedir una revisión judicial, un proceso que puede llevar entre tres y seis meses, o más. El efecto práctico de la detención es que acaba siendo un fuerte elemento de disuasión para que la persona continúe con el procedimiento de asilo.²¹⁷

El ACNUR concluyó en su informe de 2014 sobre niños de América Central en México que, con frecuencia, “los niños, niñas y adolescentes no acceden al sistema de asilo para evitar estar detenidos durante el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, prefiriendo en su lugar la devolución a sus países de origen aun cuando su vida o integridad corre riesgo”.²¹⁸ Del mismo modo, los investigadores del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Georgetown llegaron a la conclusión de que “tanto la duración como las condiciones de la detención pesan mucho sobre los niños detenidos por (el) INM”, lo que hace que desistan del procedimiento de solicitud del reconocimiento de la condición de refugiado.²¹⁹

La necesidad de reconocer que los niños pueden tener una combinación de motivos para abandonar sus países de origen

Muchos niños que huyen de la persecución, la violencia y el abuso también desean un futuro mejor en todos los sentidos. Por eso, con frecuencia eligen su destino conforme a lo que creen que les brindará las mayores oportunidades económicas y educativas, además

²¹⁷ Entrevista de Human Rights Watch a funcionario del ACNUR, abril de 2015.

²¹⁸ ACNUR, *Arrancados de raíz*, pág. 18 (“los NNAS no acceden al sistema de asilo para evitar estar detenidos durante el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, prefiriendo en su lugar la devolución a sus países de origen aun cuando su vida o integridad corre riesgo”).

²¹⁹ Proyecto de Investigación del Instituto de Derechos Humanos de Georgetown Law, *The Cost of Stemming the Tide*, pág. 35.

de seguridad. Su destino previsto también está fuertemente influenciado por dónde tienen familia.

Tal y como observó el ACNUR, muchos padres u otros familiares que viven en México o Estados Unidos a menudo “mandan traer” a sus hijos de sus países para que se reúnan con ellos cuando son amenazados con el secuestro, el reclutamiento por las pandillas, la extorsión, la violencia y otros abusos: “La reunificación familiar se convierte más que en una causa de salida, en una consecuencia determinada por la violencia sistemática que afecta la vida cotidiana de los niños, niñas y adolescentes en sus países de origen”.²²⁰

Elizabeth Kennedy, la socióloga que examinó las razones por las que emigran los niños de El Salvador, llegó a una conclusión similar. Tras descubrir que más del 90 por ciento de los niños que entrevistó tenían familia en EE.UU., observó:

La mayoría se refirió al miedo a la criminalidad y a la violencia como el motivo subyacente para su decisión de reunificarse con la familia ahora, en lugar de hace dos años o dentro de dos años. Al parecer, los niños y sus familias habían decidido que debían marcharse y eligieron ir a un lugar donde tuvieran familia, en vez de elegir marcharse porque tenían parientes en otros lugares. En esencia, si su familia hubiese estado en Belice, Costa Rica u otro país, se habrían dirigido a esos países.²²¹

Por consiguiente, no es sorprendente que casi todos los niños a los que entrevistamos, incluidos aquellos que parecen cumplir los criterios para recibir protección internacional, también citaron el deseo de mayores oportunidades económicas o reunirse con su familia como parte de sus razones para abandonar sus países de origen. Esto no disminuye su necesidad legítima de protección.

La necesidad de reconocer que los niños pueden dar testimonios incompletos

²²⁰ ACNUR, *Arrancados de raíz*, pág. 44 (“en la actualidad, la reunificación familiar se convierte más que en una causa de salida, en una consecuencia determinada por la violencia sistemática que afecta la vida cotidiana de los NNAS en sus países de origen”). Véase también *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a personas migrantes y sujetas de protección internacional*, págs. 96-97.

²²¹ Elizabeth Kennedy, “No Childhood Here: Why Central American Children Are Fleeing Their Homes”, American Immigration Council, 1 de julio de 2014, <http://www.immigrationpolicy.org/perspectives/no-childhood-here-why-central-american-children-are-fleeing-their-homes> (consultado el 24 de febrero de 2016).

Aquellos que huyen en busca de seguridad no siempre explican con detalle las razones por las cuales abandonaron sus países. Esto es particularmente cierto en el caso de los niños, sobre todo cuando no distinguen a las autoridades de protección infantil del INM de los agentes de inmigración del INM. Tal y como señalan las directrices del ACNUR para las solicitudes de asilo de niños: “Los niños no pueden articular sus solicitudes de la condición de refugiado en la misma forma que los adultos y, por lo tanto, pueden requerir especial asistencia para llevarla a cabo”.²²² Además, tal como observa la Declaración de Buenas Prácticas del Programa de Menores no Acompañados y Separados en Europa: “Los niños y las niñas podrían dar información falsa a las diferentes autoridades debido a malentendidos, a que son coaccionados o simplemente porque no conocen la información solicitada”.²²³

Como ejemplo de esta dinámica, Catarina H., una niña de 13 años, nos contó que dejó su casa en Olancho para intentar reunirse con su madre en EE.UU. porque tenía miedo de que no hubiera nadie que pudiera hacerse cargo de ella en Honduras una vez que su anciana y convaleciente abuela muriese. Pero en lugar de explicar sus circunstancias a las autoridades mexicanas cuando la detuvieron, “les dije que quería ir a EE.UU. para estudiar y ser una mejor persona”, contó a Human Rights Watch.²²⁴ Otros niños nos dieron testimonios parecidos, en los que casi siempre les decían a los agentes del INM que querían trabajar o estudiar, en lugar de describirles los temores que tenían por su seguridad y que les llevaron a abandonar sus países de origen.

La evaluación de los niños para detectar las potenciales necesidades de protección requiere una experiencia específica. El ACNUR señala: “Las respuestas de los niños a preguntas como por qué se fueron de casa pueden darse en diferentes capas, en las que comparten primero las respuestas más fáciles”.²²⁵ Con frecuencia, por ejemplo:

Cuando son interrogados por funcionarios de otro país acerca de situaciones o experiencias sobre las que puede ser difícil o traumático

²²² ACNUR, Directrices sobre 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 solicitudes de asilo de niños”) UN Doc. HCR/GIP/09/08 (22 de noviembre de 2009), párr. 2.

²²³ Programa de Menores no Acompañados y Separados en Europa, Declaración de Buenas Prácticas, Parte D2.

²²⁴ Entrevista a Catarina H., Reynosa, Tamaulipas, 24 de junio de 2015.

²²⁵ ACNUR, *Niños en fuga*, pág. 22 (traducción de Human Rights Watch).

hablar, los niños pueden ofrecer respuestas simples, “seguras” y más fáciles de repetir, y a veces ofrecen información basada en lo que han escuchado de otros. Pueden sentir ambivalencia acerca de su decisión de huir de sus hogares o sentirse descorazonados por haber sido aprehendidos por funcionarios de inmigración, y ambos factores pueden influir en la manera en que relatan sus situaciones, experiencias, temores y preocupaciones.²²⁶

Además, tal y como señala el ACNUR: “No se puede esperar de los niños que den testimonios igual que los adultos de situaciones que han vivido y es posible que tengan dificultades para expresar sus miedos”.²²⁷ En particular, es importante que los oficiales que evalúan a los niños tengan en cuenta la manera en que los niños pueden estar afrontando el trauma y el estrés de ser interrogados:

Puede que quieran evitar hablar de temas difíciles, o que no conecten directamente las penurias y otras experiencias o miedos con las preguntas que les hacen. Pueden ofrecer respuestas superficiales e incluso artificiales acerca de las experiencias o los acontecimientos perjudiciales o traumáticos (...) Y por supuesto, en algunos casos, los niños pueden ser demasiado jóvenes o inmaduros para poder entender qué información es importante o interpretar y comunicar lo que han presenciado o experimentado de una manera fácil de entender para un adulto.²²⁸

Incluso “es posible que algunos niños no reconozcan que sus experiencias constituyen abuso porque es lo único que conocen”, observa el ACNUR. “Por ejemplo, un niño de 17 años de Honduras ofreció una serie de razones para su huida, como los numerosos intentos de reclutamiento por parte de una mara, la falta de trabajo y querer ayudar a su madre. Cuando le preguntaron si alguien le había hecho sufrir alguna vez, respondió simplemente que su padre le golpeaba regularmente”.²²⁹

²²⁶ *Ibíd.*

²²⁷ *Ibíd.*, pág. 21.

²²⁸ ACNUR, “Niños en fuga: niños no acompañados que huyen de El Salvador, Guatemala, Honduras y México y la necesidad de protección internacional”, en *Niños y migración en Centro y Norte América*, pág. 54.

²²⁹ *Ibíd.*, pág. 91. “En el caso de todas las nacionalidades, salvo los guatemaltecos, los niños hablaron con mucha más frecuencia del abuso en el hogar como una forma de sufrimiento y daño que como una razón explícita para huir. Existen muchas explicaciones posibles de ello, como que los niños podrían considerar que su decisión de huir no guardaba relación

Bajo la ley mexicana, el INM no sólo está obligado a recibir y remitir las solicitudes de asilo,²³⁰ sino que también tiene la responsabilidad de identificar de manera proactiva a posibles solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado e informarles sobre su derecho a solicitar asilo.²³¹ El cumplimiento de esta responsabilidad frente a los niños requiere que los oficiales de protección a la infancia y otros agentes del INM enfoquen con una sensibilidad especial la manera en la que los niños pueden responder a sus preguntas y que hagan esfuerzos por examinar sus posibles necesidades de protección.

La ausencia de alternativas de huida interna

Cinco de las personas a las que entrevistamos dijeron que la COMAR denegó sus solicitudes de asilo en base a que, a pesar de que posiblemente el lugar de su país de origen del que vinieron era peligroso, podrían haber encontrado seguridad en otros lugares de ese país. Esta noción de una “alternativa de huida interna” ha sido utilizada por otros gobiernos, incluyendo el de EE.UU., para denegar asilo a personas que, de otro modo, podrían haberlo recibido. Bajo este concepto, el solicitante es reconocido por tener una solicitud de asilo válida, pero basada en una amenaza local. Esto sugiere que la persona amenazada podría haber huido a otra zona más segura dentro de su país de origen, por lo que la solicitud de asilo puede ser denegada y la persona puede ser devuelta a otro lugar dentro del país de origen para convertirse en un desplazado interno.

A pesar de que un análisis detallado del concepto de “alternativa de huida interna” no está dentro del alcance de este informe, un funcionario del ACNUR con el que hablamos destacó que México parece estar aplicando el concepto incorrectamente a personas que huyen de la violencia de pandillas en El Salvador, Honduras y Guatemala:

El Salvador es pequeño. No hay posibilidades de huida interna allí.

Ninguna. Ninguna organización o agencia de la ONU que trabaje en

con su maltrato, incluso si el maltrato hubiera provocado que buscaran una vida más segura en otro lugar; podrían haber sentido vergüenza o miedo de hablar sobre el abuso y, por lo tanto, solo lo revelaron en respuesta a varias preguntas indagatorias o después de que hubo más confianza con el entrevistador, o puede que lo consideraran algo normal, si no habían conocido otra cosa”. *Ibíd.*, pág. 90.

²³⁰ Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, art. 16(I). Véase también Reglamento de la Ley de Migración, art. 228.

²³¹ Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, art. 16(I); Reglamento de la Ley de Migración, art. 173. Los agentes del INM también deben identificar a los niños que han sido víctimas o testigos de “algún delito en el país de origen o residencia habitual o en el territorio nacional” (es decir, en México). *Ibíd.*, art. 173(III).

Honduras o Guatemala diría que hay alternativas de huida interna allí tampoco. En Guatemala, las pandillas se han asentado en las urbes, pero ahora se están esparciendo también a las áreas rurales. En muchas de estas áreas rurales no hay acceso a la educación, la atención médica ni al trabajo. La alternativa de huida interna no es simplemente una cuestión de escapar de la persecución, sino de ser capaz de llevar una vida digna. En Honduras, las pandillas tienen el control territorial. Si una persona huye del área de influencia de una pandilla, será discriminada en el lugar al que se haya mudado debido a la percepción de asociación a la pandilla con su lugar de origen. Estamos viendo un ciclo de desplazamientos forzados, mudándose de un lugar a otro.²³²

Según una nota de antecedentes del ACNUR sobre la violencia de las pandillas observada en los tres países del Triángulo Norte, “es virtualmente ‘inconcebible que una persona o una familia entera pueda escapar de las *maras* mediante una simple reubicación y empezar una nueva vida sin miedo a las represalias”.²³³

Escuchamos conclusiones similares sobre la posibilidad de huida interna entre los representantes de distintas organizaciones no gubernamentales de Honduras. “Puede que sea una opción en países grandes como México o Estados Unidos. Honduras es mucho más pequeño y las pandillas están presentes en todo el país”, comentó José Guadalupe Ruelas García, director ejecutivo de Casa Alianza Honduras.²³⁴

Nuestras entrevistas sugieren que al menos algunos oficiales de la COMAR no están teniendo suficientemente en cuenta esta realidad. Por ejemplo, Sara C., una viuda salvadoreña que estuvo siete meses detenida, nos contó:

La primera vez que denegaron mi solicitud me dijeron que podía volver a otra parte dentro de mi país. Les respondí: “Les aseguro que no podría vivir

²³² Entrevista de Human Rights Watch a un funcionario del ACNUR, Tegucigalpa, Honduras, 14 de mayo de 2015.

²³³ Michael Boulton, “Living in a World of Violence: An Introduction to the Gang Phenomenon”, Legal and Protection Policy Research Series (Ginebra: División del ACNUR de Protección Internacional, julio de 2011), pág. 24 (cita a Jeffrey D. Corsetti, “Marked for Death: The *Maras* of Central America and Those Who Flee Their Wrath”, *Georgetown Immigration Law Journal*, vol. 20 (2006), págs. 407, 410).

²³⁴ Entrevista de Human Rights Watch a José Guadalupe Ruelas García, director ejecutivo, Casa Alianza Honduras, Tegucigalpa, Honduras, 13 de mayo de 2015.

en otro lugar de mi país”. Les dije que no volvería. La pandilla me dio un día para salir del país. Me dijeron que me matarían al día siguiente. Y ellos cumplen sus promesas. Así es cómo funcionan.²³⁵

Gloria V., una mujer hondureña de 40 años que basó su solicitud de asilo en la violencia doméstica y las amenazas a las que le sometía su marido, dijo que el entrevistador de la COMAR le dijo: “Su país tiene 18 departamentos así que puede mudarse a otro”.²³⁶ Tal y como señalamos anteriormente, esto no es una evaluación realista de los riesgos que ella y otras mujeres en su situación afrontarían si trataran de reubicarse dentro de Honduras.

Paola H., de 33 años, huyó de Honduras después de identificar a los asesinos de sus dos hermanos. Fue deportada sin que hubiera tenido la oportunidad de presentar una solicitud de asilo en su primer intento de huida a finales de enero de 2015, pero fue capaz de presentarla en su segundo intento. He aquí su relato sobre lo que la COMAR le dijo cuando denegó su petición de asilo el día antes de nuestra entrevista:

Dijeron que me mandarían a algún otro lugar (en Honduras). Les dije que ya me había mudado a tres lugares distintos en busca de seguridad. Dondequiera que fuese, las *maras* me seguían. En todas partes hay muchas *maras*.²³⁷

Linda A., una persona transgénero de Honduras, dijo que la COMAR denegó su solicitud en parte basándose en la presunta disponibilidad de alternativas de huida interna:

La COMAR denegó mi solicitud diciendo: “¿Por qué no se traslada a otro lugar dentro de su país?”. En México, uno puede esconderse, pero en Honduras no. Dijeron que la policía podía protegerme, pero en mi caso, la policía puede darme una paliza. Eso es parte de lo que me dijeron. También me dijeron que me vistiera como un hombre y que me callara”.²³⁸

²³⁵ Entrevista de Human Rights Watch a Sara C., Tapachula, Chiapas, 6 de mayo de 2015. Esta entrevista se llevó a cabo en grupo en el Centro de Derechos Humanos Fray Matías.

²³⁶ Entrevista de Human Rights Watch a Gloria V., Tapachula, Chiapas, 7 de mayo de 2015.

²³⁷ Entrevista de Human Rights Watch a Paola H., Tapachula, Chiapas, 7 de mayo de 2015.

²³⁸ Entrevista de Human Rights Watch a Lina A., Tapachula, Chiapas, 6 de mayo de 2015 (entrevista en grupo).

También nos informaron sobre casos de niños en los que las presuntas alternativas de protección interna formaban parte de la base para argumentar la denegación del reconocimiento de la condición de refugiado, a pesar de que ninguno de los casos de niños que examinamos rechazaba explícitamente el reconocimiento bajo este argumento. En referencia a un caso en el que la COMAR planteó la posibilidad de que un niño solicitante disponía de una alternativa de protección interna, un trabajador social en México explicó que las alternativas internas no suelen ser una posibilidad para los niños que huyen de la violencia de las pandillas:

Vi a dos chicos, de 15 y 16 años. Son amigos. Vivían juntos en la casa de la madre de uno de ellos. No pueden ir a ningún otro sitio. La primera pregunta será, “¿de dónde es? Aquí estamos con la 18 (una pandilla regional). ¿Viene del área donde está la 13 (otra pandilla grande)? Son pandilleros”. No es fácil encontrar una alternativa dentro del país. Es especialmente difícil si está tratando de salir de una *mara*. La pandilla en el nuevo lugar lo registrará en busca de tatuajes. Será sospechoso de ser un espía, un informante. Hay algunos lugares seguros, pero no tiene acceso a ellos porque no tiene dinero para vivir en esas zonas. Así que se ve obligado a ir de una zona marginada a otra.²³⁹

Tal y como ha clarificado el ACNUR, “la reubicación interna es solamente pertinente cuando el solicitante puede acceder de manera práctica, segura y legal al lugar de reubicación”.²⁴⁰ Si esa alternativa es razonable es una cuestión específica que depende del solicitante, según la edad y el interés superior del niño. En particular, “un lugar propuesto para la reubicación interna puede ser razonable en el caso de un adulto pero puede no serlo en el caso de un niño”.²⁴¹ El ACNUR explica:

Lo que es simplemente inconveniente para un adulto puede ser excesivamente difícil para un niño, particularmente en la ausencia de algún

²³⁹ Entrevista de Human Rights Watch, mayo de 2015. El nombre de este funcionario y el lugar donde se realizó la entrevista no son revelados porque no estaba autorizado a dar declaraciones de manera oficial.

²⁴⁰ ACNUR, Directrices sobre solicitudes de asilo de niños, párr. 54.

²⁴¹ *Ibíd.*, párr. 55.

amigo o relación. Tal reubicación puede violar el derecho humano a la vida, sobrevivencia y desarrollo, el principio del interés superior del niño, y el derecho a no ser sometido a tratos inhumanos.²⁴²

El ACNUR añade que “los niños, sin el apoyo de un adulto, tienen mayores probabilidades de enfrentar aún más dificultades en la reubicación sin la asistencia de su familia”.²⁴³

Por otra parte, tal y como el ACNUR observa con respecto a las víctimas de las pandillas organizadas, “dado que muchas pandillas centroamericanas, tales como las maras, tienen una organización de alcance nacional e incluso regional, generalmente no puede haber ninguna alternativa realista de huida interna en estas solicitudes relacionadas a estas pandillas”.²⁴⁴

La ausencia de apoyo y asistencia adecuados a niños para preparar y presentar sus solicitudes de asilo

México no proporciona representación legal a nadie –niño o adulto– en los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado.²⁴⁵ Como resultado, los niños que consiguen pedir asilo deben rellenar sus solicitudes y completar el proceso sin asistencia jurídica ni de ningún otro tipo, a menos que tengan la suerte de ser representados por una de las pocas organizaciones no gubernamentales que proveen asistencia jurídica a los solicitantes de asilo, como el Centro de Derechos Humanos Fray Matías y Sin Fronteras.

Por ejemplo, Hugo R., un adolescente de 17 años de El Salvador, describió su experiencia para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado: “Tienes que presentarlo todo por escrito. La verdad es que no, nadie te ayuda con el formulario. Te dan la hoja de papel y tú la tienes que rellenar. En verdad, es complicado. Algunas de las preguntas son difíciles de entender”.²⁴⁶

²⁴² *Ibíd.*, párr. 56.

²⁴³ *Ibíd.*, párr. 54.

²⁴⁴ ACNUR, Nota de orientación sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con las víctimas de pandillas organizadas, marzo de 2010, párr. 53, <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=4bf4e1522> (consultado el 24 de febrero de 2016).

²⁴⁵ Véase Pablo Ceriani Cernadas, ed., *Niñez detenida*, pág. 16.

²⁴⁶ Entrevista de Human Rights Watch a Hugo R., Tapachula, Chiapas, 23 de octubre de 2015.

“Lo rellené casi todo por mí mismo”, nos dijo Arturo O., un guatemalteco de 17 años. “Después un abogado de Fray Matías leyó el formulario. Yo no había entendido algunas de las preguntas así que pude cambiar mis respuestas para responder a las preguntas”.²⁴⁷

Daniel L., de 15 años, llegó a México con la ayuda de un *coyote*. “El hombre que me trajo me dejó cuando cruzamos la frontera y llegamos a Comitán. Acudí a las autoridades en busca de ayuda, a una comisaría de la policía municipal. Ellos llamaron al Grupo Beta (una unidad del INM que proporciona ayuda humanitaria, información y otro tipo de asistencia a migrantes). Me dijeron que no podían hacer nada. Me llevaron a Inmigración”. Por su cuenta, sin la ayuda de nadie más que el representante de la COMAR que lo entrevistó, presentó una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado y esperaba la decisión cuando lo entrevistamos en mayo de 2015. “He tenido una entrevista. Van a venir a verme una vez más esta semana”, nos dijo.²⁴⁸

Sin asistencia jurídica, los niños afrontan enormes dificultades para navegar por los complejos procedimientos. Es improbable que sepan qué información es relevante para su solicitud y puede que no sepan presentarla de una manera fácil de seguir. Investigaciones en países como Australia, Canadá, el Reino Unido y Estados Unidos muestran que los niños que cuentan con representación legal tienen muchas más probabilidades de conseguir asilo que aquellos que no la tienen.²⁴⁹ Hay poco motivos para esperar que México sea distinto en este aspecto.

Además, escuchamos numerosas quejas de niños y organizaciones no gubernamentales que representaban a niños de que los procedimientos para la resolución de las solicitudes de asilo eran confusos y no estaban adaptados para que puedan ser completados por los niños sin ayuda.

²⁴⁷ Entrevista de Human Rights Watch a Arturo O., Tapachula, Chiapas, 23 de octubre de 2015.

²⁴⁸ Entrevista de Human Rights Watch a Daniel L., Tapachula, Chiapas, 8 de mayo de 2015. Para consultar las funciones y la historia de Grupos Beta, véase “Grupos Beta del INM”, Instituto Nacional de Migración, 20 de enero de 2015, <https://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/grupos-beta-de-proteccion-a-migrantes> (consultado el 25 de febrero de 2016).

²⁴⁹ Véase, por ejemplo, Jacqueline Bhabha y Mary Crock, *Seeking Asylum Alone: Unaccompanied and Separated Children and Refugee Protection: A Comparative Study of Laws, Policy and Practice in Australia, the United Kingdom and the United States of America* (Sydney: Themis Press, 2007); Andrew I. Schoenholtz y Jonathan Jacobs, “The State of Asylum Representation: Ideas for Change”, *Georgetown Immigration Law Journal*, vol. 16 (2002), págs. 739-72.

En especial, los niños nos dijeron que estaban profundamente desconcertados por la duración y la ausencia de información sobre el proceso. “Deberían explicarlo mejor”, dijo Johanna H., de 17 años. “No saber lo que iba a pasar me puso tan nerviosa que pensé en suicidarme. No sabíamos lo que iba a pasar de un día para otro. No tratan a las personas con respeto. Todos tenemos derechos”.²⁵⁰

La COMAR realiza algunas entrevistas por teléfono, incluso a niños no acompañados. “Hay 29 estados sin presencia de la COMAR. Para alguien que esté alojado en un lugar sin una oficina de la COMAR, lleva más tiempo que el caso sea visto. Hacen una entrevista por teléfono, incluso con un intérprete al teléfono si es necesario”, observó Diana Martínez. “A veces la línea no es clara. Es muy difícil cuando la entrevista es por teléfono”.²⁵¹

En 2012, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México criticó a la COMAR por no evaluar correctamente la solicitud de asilo de un joven hondureño, de 17 años, detenido y no acompañado. Entre otras cosas, aseguró que la COMAR había llevado a cabo la determinación del caso de condición de refugiado únicamente vía telefónica en lugar de mediante una entrevista en persona, y había emitido la resolución de la solicitud mientras el niño permanecía alojado en una estación migratoria.²⁵²

Ante la falta de información y asistencia adecuada, a menudo los niños recurren a los consulados en busca de ayuda. Por ejemplo, cuando Daniel L. llegó a México con su hermano pequeño, primero habló con un agente del INM para pedir asilo y fueron remitidos a un funcionario consular. “Le conté mi problema a alguien del consulado salvadoreño. Me dijo que fuera a la COMAR a pedir ayudar. Hablé con la COMAR y me abrieron una solicitud”, nos contó Daniel L.²⁵³

Nos hablaron de numerosas ocasiones en las que los consulados eran la principal fuente de información sobre el asilo, y de algunos casos en los que facilitaron el acceso de los niños o la familia a los procedimientos para solicitar la protección. Si bien los esfuerzos

²⁵⁰ Entrevista de Human Rights Watch a Johanna H., México, DF, 30 de abril de 2015.

²⁵¹ Entrevista de Human Rights Watch a Diana Martínez, Sin Fronteras, México, DF, 29 de abril de 2015.

²⁵² CNDH, Recomendación No. 77/2012, Caso del Niño de Nacionalidad Hondureña a Quien se Negó Refugio, México, DF, 30 de noviembre de 2012, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2012/Rec_2012_077.pdf (consultado el 25 de febrero de 2016). La Comisión Nacional de los Derechos Humanos también criticó a la COMAR por no llevar a cabo una evaluación adecuada del interés superior.

²⁵³ Entrevista de Human Rights Watch a Daniel L., Tapachula, Chiapas, 8 de mayo de 2015.

de estos funcionarios consulares son encomiables, no es su responsabilidad proveer asistencia y ayuda a aquellos que buscan solicitar la condición de refugiado.

El escaso número de solicitudes de niños vistas por la COMAR

Las experiencias de los niños descritas anteriormente pueden explicar en parte por qué la COMAR recibe relativamente pocas solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, especialmente teniendo en cuenta el número de centroamericanos que viajan a, y a través de, México cada año. La COMAR recibe aún menos solicitudes de niños: sólo 78 en 2014 y 131 en los primeros 11 meses de 2015. Incluso de aquellas solicitudes que sí son presentadas, muchas no completan el proceso hasta el final: el 35 por ciento de las solicitudes presentadas por niños no acompañados en 2015 fueron “abandonadas” o retiradas, lo que quiere decir que el solicitante no prosiguió con ella. En total, dos docenas o menos, de niños no acompañados y separados recibieron protección internacional en los años 2013 y 2014, y sólo 52 niños no acompañados y separados fueron reconocidos como refugiados o recibieron protección complementaria en los primeros 11 meses de 2015.²⁵⁴

Esta cifra constituye apenas una fracción del total de niños no acompañados y separados que son detenidos y deportados cada año. En los primeros 11 meses de 2015, las concesiones de protección internacional representaron apenas un 0,3 por ciento de las aprehensiones de niños no acompañados y separados de El Salvador, Guatemala y Honduras en el mismo período.²⁵⁵

El limitado uso de las visas humanitarias

La Ley de Migración de México autoriza la condición de visitante por razones humanitarias, más conocida como “visa humanitaria”, para las víctimas o testigos de un delito, los niños migrantes no acompañados menores de 18 años, y los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado o de protección complementaria, así como en

²⁵⁴ COMAR, *Estadísticas 2013, 2014, 2015*. “Protección internacional” se refiere tanto al reconocimiento de la condición de refugiado y la concesión de protección complementaria. “Protección complementaria” se refiere a la protección de ser devuelto al país de origen o la residencia habitual más reciente en los casos que quedan fuera del ámbito de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Para un análisis más completo de las solicitudes recibidas y la cantidad de procedimientos aprobados, véase Anexo, sección “Solicitudes de protección internacional por parte de niños en México”.

²⁵⁵ Véase Anexo, sección “Aprehensión y detención de niños de América Central en México”.

base a otras “causas humanitarias o de interés público”.²⁵⁶ Los titulares de la visa pueden vivir, trabajar (si han cumplido la edad mínima), y moverse libremente por la comunidad. La visa es válida por un año pero puede ser renovada por intervalos adicionales de un año.

El INM recibe y toma las decisiones sobre las solicitudes de visas humanitarias. El INM no ha publicado los criterios en los que basa sus decisiones sobre las visas humanitarias.²⁵⁷ Cuando le preguntamos a la funcionaria del INM que dirige el departamento encargado de la expedición de estas visas qué criterios sigue su personal, nos dijo que el INM simplemente comprueba si se han cumplido los requisitos legales. Aquellos que presentan su solicitud basándose en que fueron víctimas de delitos graves están obligados a presentar una denuncia ante la policía con el fin de recibir una visa humanitaria, aseguró la directora. Ante la pregunta de qué delitos califican para recibir una visa humanitaria, ella respondió que el INM se basa en la oficina del fiscal para hacer esa determinación.²⁵⁸

De hecho, es posible que la agencia no mantenga un registro preciso de las solicitudes que recibe. Cuando Insyde le pidió al INM el número de visas humanitarias solicitadas y concedidas desde enero de 2011 a mayo de 2013, 23 de sus 32 delegaciones federales reportaron que no habían recibido solicitudes. Una de ellas era la de Coahuila, a pesar de que una organización no gubernamental local, la Casa del Migrante en Saltillo, dijo que había presentado 25 solicitudes de visas humanitarias a esa delegación durante ese período, de las cuales le había negado 10.²⁵⁹

Los datos del INM muestran que en los primeros 11 meses de 2015, el INM expidió 824 visas humanitarias a víctimas o testigos de delitos graves, 228 a solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, y seis a niños no acompañados. Las estadísticas puestas a disposición de Human Rights Watch no ofrecen un desglose anual del número de niños que recibieron visas humanitarias por un criterio que no fuera el de viajar sin compañía, pero sí reflejan que en el período comprendido entre enero de 2012 y mediados de noviembre de 2015, 291 niños recibieron visas humanitarias por ser víctimas

²⁵⁶ Ley de Migración, art. 52(V). Véase también Reglamento de la Ley de Migración, art. 137.

²⁵⁷ Insyde, *Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración*, pág. 252.

²⁵⁸ Entrevista de Human Rights Watch a María Fernanda García Villalobos Haddad, directora general de regulación y archivo migratorio, INM, México, DF, 1 de diciembre de 2015.

²⁵⁹ Instituto para la Seguridad y la Democracia, *Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración*, pág. 253.

o testigos de delitos graves y otros 94 por ser solicitantes de asilo.²⁶⁰ En total, 391 niños recibieron visas humanitarias en los primeros 11 meses de 2015, una pequeña fracción de los 32.000 niños detenidos por el INM durante ese mismo período.²⁶¹

La mayoría de las visas humanitarias son concedidas a las víctimas de delitos graves: en los primeros 11 meses de 2015 el INM expidió 824 de estas visas basándose en este criterio, una cifra que representa casi la mitad del total de 1.688 que concedió durante ese período.²⁶² De hecho, muchos de los abogados y funcionarios gubernamentales con los que hablamos sólo mencionaron esta vía para la obtención de una visa humanitaria. Por ejemplo, un funcionario de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México dijo erróneamente a Human Rights Watch: “No puede utilizar una visa humanitaria para un solicitante de asilo. Es diferente”.²⁶³ Diana Martínez, que trabaja en la organización Sin Fronteras, que proporciona servicios legales y otro tipo de asistencia a los solicitantes de asilo, estuvo de acuerdo con que es así cómo funcionan en la práctica las visas humanitarias, a pesar de que la ley permite que todos los solicitantes de asilo reciban este tipo de visados.²⁶⁴

En muchas de nuestras entrevistas, niños y adultos nos dijeron que habían sido víctimas de secuestro, extorsión, delitos violentos y otros abusos graves que en teoría se ajustan a los criterios para recibir una visa humanitaria. Muchos simplemente no sabían que podían solicitar esta visa; en algunos de estos casos, las autoridades no les notificaron su derecho a solicitar una visa humanitaria, incluso después de contarles lo que les había sucedido.

²⁶⁰ Secretaría de Gobernación (SEGOB), Instituto Nacional de Migración, “Trámites y procedimientos relacionados con razones humanitarias”, Anexo 2: Gráficas adicionales. Estas estadísticas, que Human Rights Watch recibió durante nuestra reunión con la directora de regulación y archivo migratorio del INM y que el INM también dio a otras organizaciones no gubernamentales en una reunión independiente, ofrecen un desglose detallado de las bases para la concesión de las visas humanitarias; los datos disponibles en el sitio web del SEGOB no incluyen esta información. Véase SEGOB, *Boletín estadístico 2015*, Cuadro 2.11.1 (tarjetas de visitantes por razones humanitarias emitidas, según continente y país de nacionalidad).

²⁶¹ Compare SEGOB, Instituto Nacional de Migración, “Trámites y procedimientos relacionados con razones humanitarias”, Anexo 2, con SEGOB, *Boletín estadístico 2015*, Cuadro 3.1.5. Véase también Anexo, sección “Aprehensión y detención de niños de América Central en México”.

²⁶² SEGOB, Instituto Nacional de Migración, “Trámites y procedimientos relacionados con razones humanitarias”, Anexo 2.

²⁶³ Entrevista de Human Rights Watch a funcionario de la CNDH, Tapachula, México, 7 de mayo de 2015.

²⁶⁴ Entrevista de Human Rights Watch a Diana Martínez Medrano, coordinadora de atención y servicios, Sin Fronteras, México, DF, 29 de abril de 2015.

Por ejemplo, Lorena N., una salvadoreña de 21 años, contó a Human Rights Watch que ella y su hermana fueron violadas poco después de cruzar la frontera con México a principios de abril de 2015. Nadie la informó de que eso las convertía en potenciales candidatas a recibir una visa humanitaria. Simplemente procedieron a su deportación. Además, dijo que sufrió daños y que apenas podía caminar, pero que no recibió ningún tipo de atención médica básica durante su paso por la estación migratoria Siglo XXI ni ningún tipo de asistencia para presentar una denuncia contra los culpables del delito o pedir una visa humanitaria:

Los asaltantes nos violaron. Fui herida. Abusaron de mí. Queríamos contarle a La Migra lo que había pasado para presentar una denuncia contra los ladrones, pero se negaron a aceptarla. Nos dijeron que no teníamos denuncia y que no les importaba. Nos llevaron al centro de detención migratoria en Tapachula, El Corralón, para que nos deportaran. Yo estaba en la sección del Corralón para mujeres. No había suficientes camas, así que dormíamos sobre el piso. No había mantas así que usé un suéter para dormir. No quisieron darme ningún tipo de atención médica. Los guardias no me hacían caso. Nos dijeron que el doctor estaba de vacaciones por Semana Santa”.²⁶⁵

Otros eran reacios a denunciar los delitos porque tenían miedo de acudir a la policía mexicana. “Tienen que presentar una denuncia. Si no, no pueden conseguir la visa”, explicó la Hermana Leticia de Scalabrianas Misión para Migrantes y Refugiados en Ciudad de México, un grupo que proporciona asistencia jurídica y otros servicios de apoyo a migrantes en México. “Muchos migrantes tienen miedo de presentar denuncias”, dijo Nadia Nehls Martínez, una abogada que trabaja con las Hermanas Scalabrianas.²⁶⁶

Por ley, aquellos que solicitan el reconocimiento de la condición de refugiado deberían poder obtener una visa humanitaria mientras su solicitud está en trámite. Pero algunos funcionarios del gobierno nos dijeron, erróneamente, que no era posible conseguir una visa humanitaria en esos casos. Además, el hecho de que el INM, en lugar de la COMAR,

²⁶⁵ Entrevista de Human Rights Watch a Lorena N., Tapachula, México, 4 de mayo de 2015.

²⁶⁶ Entrevista de Human Rights Watch a Nadia Nehls Martínez, Scalabrianas Misión para Migrantes y Refugiados, México, DF, 27 de abril de 2015.

sea el encargado de expedir las visas humanitarias puede generar confusión sobre los procedimientos para su obtención. En los primeros 11 meses de 2015, 228 solicitantes de asilo recibieron visas humanitarias, un alza frente a los 198 en 2014, 74 en 2013 y sólo uno en 2012.²⁶⁷ Si bien esta tendencia es positiva, sólo aproximadamente el 10 por ciento de solicitantes de asilo recibieron la visa en 2015.²⁶⁸

Los niños no acompañados de menos de 18 años deberían recibir visas humanitarias “cuando así convenga al interés superior de la niña, niño o adolescente migrante extranjero no acompañado”,²⁶⁹ de acuerdo con la Ley de Migración mexicana. Sin embargo, en los primeros 11 meses de 2015 el INM expidió sólo seis visas humanitarias bajo este criterio, y tanto en 2014 como en 2013, concedió tres. En 2012 no expidió ninguna por la condición de ser un niño no acompañado.²⁷⁰ Sólo dos de los 61 niños que Human Rights Watch entrevistó recibieron visas humanitarias.²⁷¹

Cuando preguntamos a funcionarios del INM sobre el escaso número de visas concedidas en base al estatus de niño no acompañado, la oficial encargada de administrar el departamento encargado de expedir las visas humanitarias nos dijo que el INM no acepta solicitudes de niños no acompañados que carezcan de representación. “Mi ley no permite que un menor presente una solicitud de regulación. Si el menor no tiene a nadie que lo represente, no puedo aceptar su solicitud”. La funcionaria confirmó que la ley de refugiados y la ley de derechos de los niños de México reconocen el derecho a ser escuchados en los temas que les afectan. Aun así, dijo: “Estoy obligada por la Ley de Migración”.²⁷² Ni ella ni ninguno de los otros funcionarios presentes en la reunión

²⁶⁷ SEGOB, Instituto Nacional de Migración, “Trámites y procedimientos relacionados con razones humanitarias”, Anexo 2.

²⁶⁸ La COMAR recibió 2.745 solicitudes para el reconocimiento de la condición de refugiado en los primeros 10 meses de 2015. Compare COMAR, *Estadísticas 2015*, con SEGOB, Instituto Nacional de Migración, “Trámites y procedimientos relacionados con razones humanitarias”, Anexo 2.

²⁶⁹ “Cuando así convenga al interés superior de la niña, niño o adolescente migrante extranjero no acompañado, dicho niño, niña o adolescente será documentado provisionalmente como Visitante por Razones Humanitarias en términos del artículo 52, fracción V, de esta Ley, mientras la Secretaría ofrece alternativas jurídicas o humanitarias temporales o permanentes al retorno asistido”. Ley de Migración, art. 74.

²⁷⁰ SEGOB, Instituto Nacional de Migración, “Trámites y procedimientos relacionados con razones humanitarias”, Anexo 2. Además, según estas estadísticas, seis de las 12 visas basadas en el estatus de niño no acompañado que fueron emitidas entre 2013 y 2015 fueron concedidas a adultos: cuatro a personas entre 18 y 35 años y dos a personas de más de 45 años. *Ibíd.*

²⁷¹ Entrevistas de Human Rights Watch a Karina J., Tapachula, Chiapas, 7 de mayo de 2015, y Kevin B., Tapachula, Chiapas, 8 de mayo de 2015.

²⁷² Entrevista de Human Rights Watch a María Fernanda García Villalobos Haddad, directora general de regulación y archivo, INM, México, DF, 1 de diciembre 2015.

podieron citar el artículo exacto al que se refería, y nuestra propia revisión de la Ley de Migración y sus reglamentos sugieren que no hay ninguna prohibición legal a la aceptación de solicitudes presentadas directamente por niños no acompañados. Además, tal como ha declarado el Tribunal Supremo de Justicia de México, todos los funcionarios públicos tienen la obligación de interpretar las leyes de la manera que sea más favorable a las normas de los derechos humanos.²⁷³

En resumen, las visas humanitarias parecen ser expedidas sobre todo a las víctimas de delitos e, incluso entonces, no son utilizadas con frecuencia. Una consecuencia es que la mayoría de solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, que deberían poder optar a una visa humanitaria, están detenidos mientras sus peticiones son evaluadas. Esta práctica viola los principios de que la detención de solicitantes de asilo debería ser evitada y debería ser utilizada sólo como una medida de último recurso,²⁷⁴ que la detención de los niños no debería basarse exclusivamente en el estatus migratorio de sus padres,²⁷⁵ y que el interés superior del niño debería ser siempre una consideración prioritaria en todas las acciones que les afectan.²⁷⁶ Además, como se expone en el siguiente capítulo, la detención lleva a muchos solicitantes a retirar solicitudes válidas, y tiene el efecto de privarlos de la protección internacional que necesitan.

²⁷³ “Todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales firmados por el Estado mexicano, sino también por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate...” Caso Radilla, Exp. Varios 912/2010 (Tribunal Supremo de Justicia (pleno) 14 de julio de 2011), párr. 27, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5212527&fecha=04/10/2011 (consultado el 26 de febrero de 2016). Véase también *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a niñas, niños y adolescentes* (México, DF: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2012), pág. 69.

²⁷⁴ ACNUR, Directrices sobre la detención: Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo y las alternativas a la detención [Directrices sobre la detención del ACNUR] (2012), párr. 2.

²⁷⁵ Convención sobre los Derechos del Niño, art. 37(c); Comité de los Derechos del Niño, Informe del día de debate general de 2012: Los derechos de los niños en el contexto de la migración internacional (2012), párr. 78.

²⁷⁶ Convención sobre los Derechos del Niño, art. 2(1).

III. El impacto de la detención

La detención es la norma para los migrantes indocumentados que son aprehendidos por el Instituto Nacional de Migración (INM), incluso para aquellos que solicitan protección. En total, más de 18.000 niños no acompañados fueron interceptados por el INM en 2015 y detenidos en estaciones migratorias. De éstos, el 99 por ciento provenía de los tres países del Triángulo Norte de América Central.²⁷⁷

A pesar de que la ley mexicana exige que todos los niños no acompañados y separados, así como las familias con niños, sean transferidas a un refugio del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), nuestras entrevistas a niños y adultos migrantes, así como a organizaciones que trabajan con solicitantes de asilo y migrantes, sugieren que, por lo general, sólo aquellos que solicitan el reconocimiento de la condición de refugiado son realmente transferidos, y, a menudo, sólo después de que hayan pasado varias semanas bajo detención migratoria. Los funcionarios del INM no respondieron a nuestra solicitud de información sobre este tema, pero la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) y organizaciones que trabajan con migrantes nos dijeron que los agentes del INM apuntan con frecuencia a la falta de espacio disponible como una razón para no transferir a los niños a refugios del DIF.²⁷⁸

Incluso aquellos que se alojan en refugios del DIF se ven privados de su libertad, aunque en instalaciones que son significativamente más limpias y más humanas que los centros de detención migratoria de México. Los refugios del DIF son instalaciones de custodia, y los que están alojados allí no tienen permiso para salir libremente, a menos que acepten el retorno a sus países de origen. Los refugios del DIF son, por tanto, lugares de detención de acuerdo a cómo se utiliza este término en las normas internacionales.²⁷⁹ “El gobierno

²⁷⁷ Secretaría de Gobernación (SEGOB), *Boletín estadístico 2014*, Cuadro 3.1.5. Estos datos se analizan con más detalle en el Anexo, sección “Aprehensión y detención de niños de América Central en México”.

²⁷⁸ Ver, por ejemplo, Sin Fronteras, *La ruta del encierro*, pág. 50 (señalando la falta de capacidad de los refugios del DIF como fundamento para no transferir a los niños de los centros de detención migratoria).

²⁷⁹ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos define la “privación de libertad” como:

Cualquier forma de detención, encarcelamiento, institucionalización, internamiento o custodia de una persona, por razones de asistencia humanitaria, tratamiento, tutela, protección, o por delitos e infracciones a la ley, ordenada por una autoridad judicial o administrativa o por cualquier otra autoridad.

Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas, OEA/Ser/L/V/II.131 Doc. 26, aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sesión 131, 3-14 marzo de 2008, <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosPPL.asp> (consultado el 28 de febrero de 2016). Igualmente, bajo

habla de los refugios del DIF como si fueran alternativas a la detención”, dijo Diego Lorente, del Centro de Derechos Humanos Fray Matías. “La realidad es que son lugares alternativos de detención”.²⁸⁰

La detención tiene efectos adversos sobre la salud mental y, a veces, la salud física. Los niños detenidos también parecen estar privados del derecho a la educación: no oímos de ningún caso en que los niños tuvieran acceso habitual y apropiado a la educación primaria en los centros de detención migratoria y refugios del DIF, independientemente del tiempo que estuvieran detenidos.

Según las normas internacionales, la detención de cualquier solicitante de asilo, ya sea un niño o un adulto, debe ser normalmente evitada y debería ser sólo una medida de último recurso.²⁸¹ Los niños nunca deben ser detenidos únicamente a causa de su situación migratoria o la de sus padres.²⁸² La frecuente dependencia de México de la detención migratoria viola estas normas. Como se ha visto en el capítulo anterior, también tiene la consecuencia de desmotivar a los niños y los adultos detenidos en la búsqueda de protección internacional.

las Directrices sobre la Detención del ACNUR, “la “detención” se refiere a la privación de la libertad o al confinamiento dentro de un lugar cerrado donde al solicitante de asilo no se le permite salir a su voluntad, incluso, aunque sin limitarse, prisiones o instalaciones de detención, centros de recepción cerrados, instalaciones o centros de retención”. Directrices sobre la Detención del ACNUR, párr. 5. Véase también Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de Libertad, párr. 11(b) (“Por privación de libertad se entiende toda forma de detención o encarcelamiento, así como el internamiento en un establecimiento público o privado del que no se permita salir al menor por su propia voluntad, por orden de cualquier autoridad judicial, administrativa u otra autoridad pública”).

²⁸⁰ Entrevista de Human Rights Watch a Diego Lorente, Tapachula, Chiapas, 7 de abril de 2015. Profundizando sobre este aspecto, la Coalición Internacional contra la Detención ha observado que:

el número comparativamente reducido de niños, niñas y adolescentes migrantes canalizados y recibidos por los sistemas DIF carece de libertad de movimiento, ya que los albergues o lugares de acogida de esa institución son a puertas cerradas o no se permite la salida. De tal suerte que, hasta el momento, la canalización al DIF no se traduce en una alternativa a la detención para niños, niñas y adolescentes no acompañados, sino se trata de una detención en sede alterna o distinta de la migratoria.

Coalición Internacional contra la Detención, *Dignidad sin Excepción: Alternativas a la Detención Migratoria en México* (México, DF: IDC Americas, 2013), pág. 24.

²⁸¹ ACNUR, Directrices sobre la Detención, párr. 2.

²⁸² Para un tratamiento más completo sobre estas normas internacionales, ver Capítulo V, sección “La prohibición de la detención migratoria de niños”.

Los centros de detención migratoria

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha observado que la detención migratoria se mantiene como “la regla y no la excepción”²⁸³ para los migrantes indocumentados en México.

La investigación de Human Rights Watch y las conclusiones del ACNUR y organizaciones no gubernamentales indican que esto es cierto incluso para niños no acompañados y para aquellos que dicen a los funcionarios de inmigración que están en busca de protección, a pesar de que los niños no acompañados y las familias con niños que hacen este tipo de solicitudes puedan ser transferidos a refugios del DIF, por lo general después de pasar varias semanas bajo detención migratoria.²⁸⁴

México gestiona cerca de 60 centros de detención migratoria en todo el país. Los más grandes son Siglo XXI, en Tapachula, con una capacidad para 960; Acayucan, en Veracruz, con una capacidad para 836; e Iztapalapa, en el Distrito Federal, con una capacidad para 430.²⁸⁵ Diez de estos centros de detención migratoria, incluyendo estos tres, están designados a alojar a niños, aunque oímos de casos en los que se detuvo a niños en otros centros de detención migratoria junto con hombres adultos.

Tuvimos la oportunidad de visitar las zonas habitables de un centro de detención migratoria, la instalación de Acayucan, en Veracruz. Diseñada como una prisión, la estación tiene pasillos largos y grises que conducen a los dormitorios; la entrada y la salida de cada sección está controlada por guardias que deben abrir las pesadas puertas metálicas para permitir el paso a otras áreas de la instalación. La sección de mujeres, que también alojaba a niños y niñas acompañados y no acompañados menores de 12 años, albergaba a muchas más personas que las que cabían en los dormitorios; había mujeres sentadas con niños en sus regazos sobre delgados colchones que llenaban los pasillos. Los adolescentes varones estaban retenidos en un área separada del centro de detención, también superpoblada. Cuando los niños de la sección nos mostraron sus dormitorios, explicaron que utilizaban cada espacio disponible para dormir, incluso en el suelo entre las literas y el espacio debajo de las camas. Los detenidos podían caminar libremente

²⁸³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, párr. 490.

²⁸⁴ Entrevista de Human Rights Watch a un funcionario del ACNUR, abril de 2015.

²⁸⁵ Sin Fronteras, *Derechos Cautivos*, pág. 41.

dentro de cada sección durante el día y tenían acceso a patios al aire libre, incluyendo un parque infantil para niños pequeños en la sección de mujeres. Los testimonios de los niños y los adultos entrevistados, así como de los informes de las organizaciones no gubernamentales, indican que el centro de detención de Acayucan es similar en estos aspectos a las otras grandes estaciones migratorias en México, incluyendo Siglo XXI.

Casi todos los niños con los que hablamos describieron el centro de detención migratoria en términos que sugieren que éste tuvo un efecto profundamente negativo sobre ellos. “Estás bajo vigilancia en las estaciones migratorias. Pensé que me estaba volviendo loca. Hacía tanto calor, y no te dejan salir de las celdas”, excepto para las comidas y otros períodos cortos de tiempo, dijo Johanna H., de 17 años, del centro de detención Siglo XXI en Tapachula, Chiapas. “Todos somos seres humanos con los mismos derechos. No deberían maltratar a la gente de esta manera”.²⁸⁶

La detención como norma

En virtud de la Ley de Migración de México, todos los migrantes que no pueden convencer a un agente del INM de estar en situación regular son “presentados” para el “alojamiento”, lo que significa que el migrante es aprehendido y debe permanecer detenido hasta poder regularizar su situación migratoria o hasta que sea devuelto a su país de origen.²⁸⁷ La Ley de Migración especifica que la detención es necesaria para el “orden público”²⁸⁸, y establece que las órdenes de detención “se expedirán” cada vez que el INM identifique un migrante que haya entrado de manera irregular en México.²⁸⁹ La Ley de Migración permite a los migrantes ser detenidos durante 15 días hábiles, a pesar de que ese período se puede extender a 60 días si hay dificultades prácticas para obtener los documentos de viaje o en la preparación de la repatriación de la persona. No hay límite a la detención si un migrante solicita una revisión administrativa o judicial.²⁹⁰

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha resumido el efecto de estas disposiciones en los siguientes términos:

²⁸⁶ Entrevista de Human Rights Watch a Johanna H., México, DF, 30 de abril de 2015.

²⁸⁷ Ley de Migración, art. 3(XX).

²⁸⁸ *Ibíd.*, art. 99.

²⁸⁹ *Ibíd.*, arts. 100, 144

²⁹⁰ *Ibíd.*, art. 111.

La Ley de Migración estipula que hasta tanto se determine la situación migratoria los extranjeros que no pueden acreditar su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno su presentación, entiéndase detención, en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello constituye un asunto de orden público.²⁹¹

Dejando de lado el pequeño número de migrantes no detenidos por el INM que presentan sus solicitudes para el reconocimiento de la condición de refugiado directamente en una de las tres oficinas de la COMAR (estas personas por lo general no son detenidas²⁹²), la Comisión Interamericana concluyó:

Al momento en que las autoridades mexicanas entran en contacto con un migrante, solicitante de asilo, refugiado u otra persona en necesidad de protección internacional que no puede comprobar que se encuentra en situación migratoria regular, de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Migración, la aplicación de la detención migratoria, automática constituye la regla y no la excepción. Asimismo, una vez que los migrantes se encuentran en detención migratoria sus posibilidades de ser liberados mientras se adelantan sus procedimientos migratorios son mínimas; mucho más cuando interponen recursos tendientes a cuestionar su

²⁹¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, párr. 472.

²⁹² La razón de esta práctica parece ser que la Ley de Migración requiere la detención de migrantes irregulares que se detecten en los esfuerzos de búsqueda y verificación del INM. Véase Ley de Migración, art. 100. La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) no es parte del INM, y la recepción de las solicitudes de reconocimiento de refugiados de la COMAR no es una iniciativa de verificación o búsqueda del INM. El gobierno mexicano reconoció a la Comisión Interamericana que no detiene a los migrantes que presentan sus solicitudes directamente a la COMAR sin ser aprehendidos por el INM: “El Estado señaló que las personas que presentan su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado ante las oficinas de la COMAR o sus delegaciones o una delegación del INM no son presentadas ante la autoridad migratoria ni detenidas en estaciones migratorias. También afirmó que si los solicitantes de la condición de refugiado se encuentran detenidos en las estaciones migratorias, es porque ya estaban bajo custodia en una estación migratoria en el momento en que presentaron su solicitud de asilo”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, párr. 537. Aunque el gobierno sugirió que lo mismo era cierto para aquellos que presentan su solicitud “en una delegación del INM”, algunos niños y sus familias nos dijeron que fueron aprehendidos y detenidos cuando acudían al INM para solicitar protección internacional. Por ejemplo, entrevista de Human Rights Watch con Johanna H., México, DF, 30 de abril de 2015.

detención, dado que no hay un límite temporal para la detención migratoria en esta clase de supuestos.²⁹³

Del mismo modo, un estudio en 2015 de cinco grupos que trabajan con migrantes en México, entre ellos el Centro de Derechos Humanos Fray Matías y Sin Fronteras, llegó a la conclusión de que “en el caso mexicano, la privación de la libertad de migrantes y personas sujetas a protección internacional en situación irregular son la regla y no la excepción”.²⁹⁴

En principio, los niños no acompañados y separados deben ser remitidos a los sistemas del DIF de los estados y el Distrito Federal en lugar de ser retenidos en centros de detención migratoria.²⁹⁵ Sin embargo, la Ley de Migración y sus reglamentos permiten que los niños no acompañados y separados permanezcan en los centros de detención migratoria “en circunstancias excepcionales”, incluso en los casos en los que los refugios del DIF estén llenos o en caso de que no puedan proporcionar la atención adecuada a un niño en particular.²⁹⁶

El INM no publica cifras sobre el número de niños no acompañados y separados que remite al DIF cada año. Sin embargo, el gobierno mexicano dijo a la Comisión Interamericana que, en el período de ocho años y medio entre enero de 2006 y julio de 2013, sólo 45 niños fueron transferidos a refugios del DIF.²⁹⁷ En comparación, sólo en el período de siete meses entre enero y julio de 2013, el INM detuvo a más de 5.000 niños, entre ellos 151 niños no acompañados menores de 12 años.²⁹⁸ La Comisión Interamericana concluyó en 2014 que, como cuestión práctica, “los niños, niñas y adolescentes siguen siendo detenidos de forma generalizada como consecuencia de encontrarse en una

²⁹³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, párr. 569.

²⁹⁴ Joselin Barja Coria, *Derechos cautivos*, pág. 27. El estudio está basado en más de 250 entrevistas individuales así como entrevistas de grupo por cinco organizaciones en nueve centros de detención del INM. *Ibíd.*, págs. 34-37.

²⁹⁵ Ley de Migración, art. 112(I); Reglamento de la Ley de Migración, art. 175.

²⁹⁶ Reglamento de la Ley de Migración, art. 176. Véase también Ley de Migración, art. 112(I).

²⁹⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, párr. 510. Las cifras reales pueden ser mayores: el Centro de Derechos Humanos Fray Matías informó que 190 niños fueron transferidos sólo al sistema del DIF en Chiapas en 2013, 54 en 2012, y ninguno en 2011. Estas cifras incluyen tanto niños acompañados como no acompañados. Véase Aldo Ledón Pereyra et al., “México: Frontera Sur”, en *Niñez y Migración en Centro y Norte América*, pág. 251.

²⁹⁸ Véase SEGOB, *Boletín estadístico 2013*, Cuadro 3.1.3. Antes de 2014, el INM no publicó datos sobre la detención de niños no acompañados entre los 12 y los 17 años.

situación migratoria irregular”.²⁹⁹ En base a nuestras observaciones, las entrevistas con funcionarios del gobierno y organizaciones que trabajan con migrantes, y nuestra revisión de las estadísticas de detención, sigue dándose el caso de que muchos más niños son retenidos en centros de detención de migrantes que los que están alojados en refugios del DIF.

Los funcionarios del INM no respondieron a nuestra solicitud de información adicional sobre sus políticas y prácticas de detención, incluyendo el número de niños que han sido transferidos al DIF en los últimos años. Las autoridades mexicanas dijeron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en octubre de 2011 y abril de 2012 que “el procedimiento de alojamiento en estaciones migratorias es una medida necesaria para asegurar la comparecencia de una persona al trámite de determinación de su condición migratoria y posible repatriación”³⁰⁰ y sugirió que sería necesario un cambio legal para que la detención sea la excepción y no la regla.³⁰¹

El incremento en las detenciones de niños

Las estadísticas publicadas por el INM no desglosan sus cifras de detención por centro de detención y duración de la estancia. Pero sí muestran que el número de niños menores de 18 años en detención migratoria ha aumentado en los últimos años.

El INM detuvo a 9.600 niños en 2013; al año siguiente, a unos 23.000 niños, un aumento del 140 por ciento. Las detenciones de niños volvieron a dispararse en 2015: de enero a

²⁹⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, párr. 501. Igualmente, un estudio de 2012 del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Lanús y el Centro de Derechos Humanos Fray Matías encontró que “pese a que la Ley de Migración (y, desde 2010, también las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias) obliga al INM a canalizar de manera inmediata a los niños, niñas y adolescentes migrantes, la autoridad migratoria incumple sistemáticamente con este imperativo”. Pablo Ceriani Cernadas, ed., *Niñez detenida*, pág. 14.

³⁰⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, párr. 492 (citando declaraciones del Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, René Zenteno, en la audiencia ante la CIDH sobre el seguimiento de la visita a México de la Relatoría sobre Derechos de los Migrantes, sesión 143, Washington, D.C., 27 de octubre de 2011, e indicando que “esta misma línea de argumentación fue reiterada por el Estado mexicano en información suministrada a finales de abril de 2012”).

³⁰¹ *Ibíd.* (“Respecto a la recomendación de contemplar en el Reglamento la excepcionalidad de la detención según los estándares interamericanos, el Estado mexicano informó que era oportuno recalcar que tal medida requiere de reformas legislativas”).

diciembre, el INM detuvo a más de 35.000 niños (como se señaló anteriormente, 18.650 de ellos no estaban acompañados).³⁰²

Las condiciones de detención en los centros administrados por el INM

Los centros de detención migratoria administrados por el INM mexicano que están autorizados para alojar a niños por lo general tienen secciones separadas para hombres adultos, adolescentes varones, y mujeres y niñas, lo que significa que las familias son generalmente separadas cuando son detenidas. Por ejemplo, Alex C., un niño de 15 años que huyó con su familia de Honduras después de que una pandilla comenzara a amenazarlos, fue separado de su madre y de su hermana de 12 años durante el mes que la familia estuvo retenida en Siglo XXI.³⁰³

Las niñas son retenidas de forma rutinaria con mujeres adultas en todos los centros de detención migratoria, en violación de la norma de que los niños deben ser separados de los adultos con los que no guardan relación durante la detención.³⁰⁴ Varios adultos y niños que estuvieron retenidos nos dijeron que algunos centros de detención migratoria no separan a los varones adolescentes de los varones adultos. Por ejemplo, Daniel L., de 15 años, nos dijo que cuando estaba en el centro de detención migratoria de Comitán en 2014, él y otros siete niños, entre ellos uno de 8 años y otro de 10, estaban retenidos junto con adultos.³⁰⁵ Estos informes son consistentes con los hallazgos de otros estudios de detención migratoria en México.³⁰⁶ Tal y como Human Rights Watch y otros grupos han encontrado en otras partes del mundo, la detención migratoria de niños con adultos con los que no están relacionados aumenta el riesgo de que sufran abusos.³⁰⁷

³⁰² SEGOB, *Boletines estadísticos 2013, 2014, 2015*. Estos datos están analizados con más detalle en el Anexo, sección “Aprehensión y detención de niños de América Central en México”.

³⁰³ Entrevista de Human Rights Watch a Alex C., Tapachula, Chiapas, 8 de mayo de 2015.

³⁰⁴ Véase Convención de los Derechos del Niño, art.37(c). Ver también Ley de Migración, arts. 109(XIV), 112(I).

³⁰⁵ Entrevista de Human Rights Watch a Daniel L., Tapachula, Honduras, 8 de mayo de 2015. El centro de detención migratoria de Comitán está designado como una instalación para la detención a medio plazo y no está autorizado a recibir niños. Véase Global Detention Project, Perfil de detención de México, Lista de centros de detención, enero de 2013, <http://www.globaldetentionproject.org/countries/americas/mexico/list-of-detention-sites.html> (consultado el 28 de febrero de 2016).

³⁰⁶ Véase por ejemplo, Catholic Relief Services, *Child Migration*, pág. 6.

³⁰⁷ Véase, por ejemplo, Human Rights Watch, *Dos años sin luna: La detención migratoria de niños en Tailandia* (Nueva York: Human Rights Watch, 2014) (en inglés), pág. 44; Human Rights Watch, *Sobrevivir a duras penas: Detención, abuso, abandono de niños migrantes en Indonesia* (Nueva York: Human Rights Watch, 2013) (en inglés), pág. 45; Human Rights

Los niños menores de 12 años son generalmente asignados a una sección del centro de detención para mujeres y niñas si tienen madres u otros miembros de la familia en esa sección. Los niños no acompañados menores de 12 años también pueden ser alojados en la sección para mujeres y niñas. En el centro de detención gestionado por el INM de Acayucan, por ejemplo, la sección de mujeres tenía dos dormitorios destinados a niños no acompañados menores de 12 años, uno para niños no acompañados y el otro para niñas no acompañadas. Estos dormitorios y el resto de los cuartos en la sección de mujeres estaban abiertos el día que visitamos el centro, por lo que las mujeres y niños tenían libre acceso a todas las áreas comunes en la sección, lo que significa no sólo que no estaban confinados a sus dormitorios durante el día, sino también que las niñas y niños no acompañados estaban en contacto regular con mujeres adultas con las que no tenían relación.

Según testimonios de otros migrantes detenidos en otros centros de detención, había niños no acompañados menores de 12 años retenidos en la sección de adolescentes varones. Por ejemplo, cuando Omar C., de 11 años, estuvo en el centro de detención del INM en Tuxtla Gutiérrez durante tres días, nos dijo que había sido asignado a la sección de varones adolescentes.³⁰⁸ “Allí había otros que tenían 11 años. El más mayor de mi área tenía 17 años”, dijo.³⁰⁹

Varios niños nos dijeron que creían que en los centros de detención migratoria no se separaba a los miembros de pandillas de quienes potencialmente cumplían los requisitos para recibir protección internacional basada en la violencia pandillera. “Dentro hay miembros de la Mara Salvatrucha”, dijo Oscar P., de 16 años, refiriéndose a Siglo XXI. “Te piden dinero. . . Te piden que les compres cigarrillos. Tienes que hacerlo, o de lo contrario te causan problemas”.³¹⁰ Johanna H., de 17 años, también tuvo una experiencia similar en la estación Siglo XXI: “No hay sensación de seguridad. Allí todo es mafia. . . Podrías estar encerrada con las mismas personas que te agredieron. Ellos simplemente te encierran

Watch, *Un viaje en barco a la detención: Inmigrantes adultos y menores en Malta* (Nueva York: Human Rights Watch, 2012) (en inglés), págs. 41-42.

³⁰⁸ El centro de detención migratoria de Tuxtla Gutiérrez no parece que esté autorizado para recibir a niños, de acuerdo con la lista de centros de detención migratoria recopilados por el Véase Global Detention Project, Perfil de detención de México, Lista de centros de detención, enero de 2011, <http://www.globaldetentionproject.org/countries/americas/mexico/list-of-detention-sites.html> (consultado 28 de febrero de 2016).

³⁰⁹ Entrevista de Human Rights Watch a Omar C., San Pedro Sula, Honduras, 15 de junio de 2015.

³¹⁰ Entrevista de Human Rights Watch a Oscar P., San Pedro Sula, Honduras, 15 de mayo de 2015.

junto a los demás que sean de tu país. Teníamos mucho miedo”.³¹¹ Recibimos informes parecidos de abogados que trabajan con el Centro de Derechos Humanos Fray Matías en Tapachula.³¹²

No hemos podido confirmar estos relatos, pero las mujeres y los niños adolescentes que vimos en el centro de detención de Acayucan fueron asignados a los dormitorios en función de sus nacionalidades e interactuaban libremente con otras personas dentro de sus respectivas secciones durante el día, lo que significa que es probable que pudiesen entrar en contacto con cualquier miembro de pandillas alojado en esas secciones.

Nos dijeron que lo mismo es cierto para la estación migratoria Siglo XXI, en Tapachula. Según niños que habían sido detenidos en el centro, funcionarios del DIF, funcionarios consulares y miembros de organizaciones no gubernamentales que han visitado el centro, los adolescentes varones generalmente son ubicados en uno de los cuatro dormitorios: uno para los guatemaltecos, otro para los hondureños y otro para los salvadoreños; el cuarto está reservado para los ciudadanos de otros países.

También recibimos informes consistentes sobre el hacinamiento en los mayores centros de detención migratoria. En la estación de Acayucan, había mujeres y niños sentados sobre colchonetas en los pasillos por los que pasamos. Los funcionarios nos explicaron que no había suficiente espacio en los dormitorios para todos. El día que visitamos el centro, la sección para los adolescentes varones alojaba a 62 niños entre las edades de 13 y 17 años; niños en la sección nos dijeron que en algunas habitaciones duermen 14 personas o más. Ante la pregunta de dónde dormían todos, respondieron que aprovechaban cada pedazo de piso disponible, incluyendo debajo de las camas.

El diseño del centro de detención de Acayucan permite a los detenidos en las secciones de mujeres y varones adolescentes acceder a espacios al aire libre durante el día. La sección de mujeres de la instalación incluye dos patios al aire libre, uno con un área de juegos para los niños pequeños, y un pequeño campo de fútbol que los chicos adolescentes pueden usar varias veces a la semana. La sección para varones adolescentes también incluye un patio al aire libre.

³¹¹ Entrevista de Human Rights Watch a Johanna H., México, DF, 30 de abril de 2015.

³¹² Entrevista de Human Rights Watch a Diego Lorente, Tapachula, Chiapas, 22 de octubre de 2015.

A pesar de la superpoblación en ambas secciones, la instalación estaba limpia el día que la visitamos, y los chicos con los que hablamos nos dijeron que su sección se limpia con regularidad. Los niños en el centro de detención de Acayucan también informaron que no tenían ninguna queja sobre la cantidad y calidad de la comida que recibían.

Los testimonios de niños y adultos alojados en el centro de detención Siglo XXI de Tapachula indicaron no sólo que está hacinado, sino también que los colchones son escasos; por otra parte, describieron condiciones mucho menos higiénicas que las que vimos en la estación migratoria de Acayucan. (Aunque Human Rights Watch pudo ver las condiciones de detención en el centro de Acayucan, el INM negó nuestra solicitud de visitar Siglo XXI. A pesar de que Human Rights Watch no pudo ver las condiciones de detención en Siglo XXI, recogió muchos testimonios de primera mano de antiguos detenidos sobre las condiciones que habían vivido allí).

Muchos niños nos dijeron que, mientras estaban en Siglo XXI, dormían en el piso, sin colchón ni manta. En un típico testimonio, Jeison N., de 15 años, dijo a Human Rights Watch: “Teníamos que dormir en el piso. Siempre estaba sucio. Algunos de nosotros dormíamos en el piso del baño”.³¹³ En un relato parecido, Keidy H., una niña de 15 años que nos contó que pasó tres días en la sección de mujeres de Siglo XXI a principios de junio de 2015, dijo: “No teníamos esteras. Dormíamos en el piso”.³¹⁴

Varios de los adolescentes entrevistados mencionaron una celda en Siglo XXI conocida como el “*calabozo*”. “Es una celda de castigo”, dijo Edgar V., de 17 años. “Allí meten a los niños que se portan mal. Había cinco niños en la celda el día que llegué. Los cuatro días que estuve en Siglo XXI estuvieron allí todo el tiempo”, añadió.³¹⁵ Víctor T., un niño salvadoreño de 17 años, dijo a Human Rights Watch: “Está cerca de la cocina. Cuando los niños causan problemas, les encierran allí”.³¹⁶

El Centro de Derechos Humanos Fray Matías describe la celda como un lugar sin colchones ni sábanas, con restricciones de acceso al agua potable y aseos que no funcionaban correctamente, lo que significa que los excrementos y la orina se desbordaban en el

³¹³ Entrevista de Human Rights Watch a Jeison N., San Pedro Sula, 15 de mayo de 2015.

³¹⁴ Entrevista de Human Rights Watch a Keidy H., San Pedro Sula, Honduras, 8 de junio de 2015.

³¹⁵ Entrevista de Human Rights Watch a Edgar V., San Pedro Sula, Honduras, 8 de junio de 2015.

³¹⁶ Entrevista de Human Rights Watch a Víctor T., Tapachula, Chiapas, 8 de mayo de 2015.

piso.³¹⁷ Julio C., en la actualidad de 18 años, nos dijo que pasó dos días en el *calabozo* en 2013, cuando tenía 16 años, y dio una descripción similar de la celda. “Era horrible, muy sucia. Tenías que dormir allí con todo lo que salía del inodoro en el suelo”, dijo.³¹⁸ Ismael P., un salvadoreño de 17 años, nos dijo que pasó dos semanas en el *calabozo* en abril de 2015. “Es oscuro, muy oscuro. Feo. Te tratan como un perro cuando estás ahí”.³¹⁹

El Centro de Derechos Humanos Fray Matías documentó el caso de un niño salvadoreño de 15 años que fue encerrado en el *calabozo* durante varios días en septiembre de 2012, después de que le gritara a un guardia. El muchacho contó su experiencia al Centro de Derechos Humanos Fray Matías: “Debido a que me desesperé y para que me sacaran, comencé a cortarme las muñecas con un pedazo de espejo que tenía en mi cartera, sangré mucho, tanto la OPI y un policía fueron a verme, pero solo me pusieron alcohol [para vendar la herida] y ahí me dejaron”.³²⁰

El período de detención

En virtud de la Ley de Migración, todos los niños, no sólo los solicitantes de asilo, que son detenidos por el INM deben ser remitidos a refugios del DIF; su estancia en los centros de detención migratoria debe ser sólo bajo circunstancias excepcionales.³²¹ “Son derivados a un refugio durante el proceso”, nos dijo un funcionario del DIF.³²² Sin embargo, en la práctica, como se refleja en nuestras entrevistas con niños, representantes, proveedores de servicios, la COMAR y el DIF, y en los hallazgos de otros investigadores, la aprehensión por el INM casi siempre resulta en varias semanas o más bajo detención migratoria.³²³

³¹⁷ Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba, *Segundo informe sobre derechos humanos y condiciones de vida de las personas migrantes en el centro de detención de la Ciudad de Tapachula, Chiapas*, (Tapachula: Centro de Derechos Humanos Fray Matías, septiembre de 2013), pág. 31.

³¹⁸ Entrevista de Human Rights Watch a Julio C., México, DF, 28 de agosto de 2015.

³¹⁹ Entrevista de Human Rights Watch a Ismael P., Tapachula, Chiapas, 23 de octubre de 2015.

³²⁰ Centro de Derechos Humanos Fray Matías, *Segundo informe*, pág. 31.

³²¹ Ley Migratoria, art. 112(I); Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, art. 89 (“En tanto el Instituto Nacional de Migración determine la condición migratoria de la niña, niño o adolescente, el Sistema Nacional DIF o sistema de las entidades, según corresponda, deberá brindar la protección que prevé esta Ley y demás disposiciones aplicables”).

³²² Entrevista telefónica de Human Rights Watch, 15 de mayo de 2015. Este funcionario del DIF solicitó que su nombre no fuera publicado debido a que no estaba autorizado a dar declaraciones de manera oficial.

³²³ Véase, por ejemplo, entrevista de Human Rights Watch a Diego Lorente, Tapachula, Chiapas, 23 de octubre de 2015; Entrevista de Human Rights Watch a Cinthia Pérez Trejo, directora de área de la COMAR, 28 de abril de 2015; Proyecto de Investigación del Instituto de Derechos Humanos de Georgetown Law, *The Cost of Stemming the Tide*, págs. 29-30; Aldo Ledón Pereyra et al., “México: Frontera Sur”, en *Niñez y Migración en Centro y Norte América*, pág. 238; Pablo Ceriani Cernadas, ed., *Niñez detenida*, cap. 7.

Los refugios del DIF

La ley mexicana requiere que todos los niños no acompañados sean transferidos a un refugio del DIF. En la práctica, no se observa este requisito, como se trató en la sección anterior. “El DIF nos dice que no tienen la capacidad”, nos dijo un funcionario del ACNUR en la Ciudad de México.³²⁴ Cinthia Pérez, directora de área de la COMAR, dio una explicación similar:

Si un niño o adolescente solicita la condición de refugiado, debe ser transferido desde la estación migratoria a un refugio, ya sea administrado por el DIF o por una ONG. Pero eso no sucede en la mayoría de los casos. Las instituciones no tienen espacio, o las ONG siempre expresarán reservas sobre aceptar al niño. ‘¿Qué pasa si se escapa mientras que está bajo nuestra responsabilidad?’, nos dirán”.³²⁵

La Dra. Elva Cárdenas, directora nacional del DIF, nos dijo que varios estados estaban haciendo esfuerzos para ampliar su capacidad para los niños migrantes.³²⁶ Viva México, el refugio en Tapachula gestionado por el DIF de Chiapas, estaba en proceso de renovación cuando lo visitamos en mayo de 2015 para ampliar el número de camas disponibles. En gran medida, estas reformas se habían completado cuando regresamos al refugio en octubre de 2015. El DIF de Chiapas también abrió un nuevo refugio en Palenque, a unos 90 kilómetros al oeste de Tenosique, en agosto de 2015, el cual visitamos en octubre de 2015.³²⁷ El DIF de Veracruz no tenía ningún refugio para niños migrantes cuando visitamos Acayucan a principios de noviembre de 2015, pero funcionarios del DIF y del INM nos dijeron que el DIF de Veracruz pronto iba a abrir un refugio en la ciudad de Xalapa, a unos 100 kilómetros al noroeste de la capital del estado y a 350 kilómetros desde el centro de detención migratoria de Acayucan.³²⁸

³²⁴ Entrevista de Human Rights Watch a oficial del ACNUR, México, DF, 27 de abril de 2015.

³²⁵ Entrevista de Human Rights Watch a Cinthia Pérez Trejo, directora de área de la COMAR, México, DF, 28 de abril de 2015.

³²⁶ Entrevista de Human Rights Watch a la Dra. Elva Cárdenas, directora general de Protección a la Infancia, DIF Nacional, México, DF, 18 de junio de 2015.

³²⁷ Entrevista de Human Rights Watch a un funcionario del DIF, Palenque, Chiapas, 19 de octubre de 2015.

³²⁸ Entrevista de Human Rights Watch a Horacio Alcocer Rangel, comisario del INM, Acayucan, Veracruz, 2 de noviembre de 2015, y a un funcionario del DIF, Acayucan, Veracruz, 2 de noviembre de 2015.

Sin embargo, la capacidad disponible en el sistema del DIF en su conjunto parece estar infrautilizada. Por ejemplo, el refugio en Palenque acogió a un total de 15 niños entre principios de agosto y mediados de octubre de 2015, y estaba completamente vacío el día de nuestra visita.³²⁹ En el norte de México, los refugios del DIF en Reynosa y Nuevo Laredo, ambos en el estado de Tamaulipas, estaban llenos cuando los visitamos en junio de 2015, mientras que el refugio de Matamoros, en el mismo estado, tenía alojados a muy pocos niños.³³⁰

Hablamos con 16 niños que habían sido trasladados a refugios del DIF. Para aquellos que son detenidos en los estados del norte de Chihuahua y Tamaulipas, estos traslados se hacen aparentemente de forma rápida y rutinaria. Sin embargo, esto no parece ser igual para los que son detenidos en Chiapas: siete de los ocho niños que entrevistamos que habían sido enviados al refugio del DIF de Tapachula fueron trasladados sólo después de haber solicitado asilo, y sólo después de varias semanas adicionales en un centro de detención gestionado por el INM. Por ejemplo, Daniel L., el niño de 15 años que fue abandonado en Comitán por el contrabandista que lo había llevado a México, pasó tres días en el centro de detención migratoria de Comitán antes de ser trasladado a Siglo XXI, donde permaneció detenido otro mes. Debido a que había solicitado asilo, fue trasladado a un refugio del DIF a finales del mes. Daniel seguía a la espera de una decisión sobre su solicitud cuando le entrevistamos en mayo de 2015.³³¹

Los seis refugios del DIF que vimos eran diferentes en tamaño y diseño; algunos habían sido construidos para ser utilizados como refugios, mientras que otros fueron convertidos desde otros usos. Todos menos uno tenían espacio al aire libre accesible durante el día. Muchos tenían paredes pintadas en colores brillantes, juegos y materiales de arte, así como espacios que podían ser utilizados para presentaciones o discusiones en grupo. La mayor de las instalaciones que visitamos, el refugio Viva México en Tapachula, alojaba a mujeres con niños, así como a niños no acompañados y separados. Viva México estaba en reformas cuando lo visitamos la primera vez en abril de 2015; en nuestra segunda visita en octubre de 2015, las mujeres y los niños habían sido trasladados a nuevos alojamientos y

³²⁹ Entrevista de Human Rights Watch a funcionario del DIF, Palenque, Chiapas, 19 de octubre de 2015.

³³⁰ Entrevista de Human Rights Watch a funcionario del DIF, Reynosa, Tamaulipas, 24 de junio de 2015.

³³¹ Entrevista de Human Rights Watch a Daniel L., Tapachula, Chiapas, 8 de mayo de 2015.

tenían acceso a una mayor variedad de actividades, incluyendo equipos para hacer ejercicio que acababan de ser instalados en el patio.

A pesar de que todos estos refugios eran más limpios y atractivos que el centro de detención migratoria de Acayucan, los niños (y las mujeres, en el caso de Viva México) alojados en ellos estaban confinados en las instalaciones las 24 horas del día, siete días a la semana. Los niños no asistían a las escuelas de la comunidad, independientemente del tiempo que permanecieran en el refugio, y no oímos de ningún caso en que los niños o las mujeres realizaran visitas supervisadas a parques locales, iglesias u otros lugares fuera de los refugios.

Como resultado, incluso aquellos detenidos en refugios del DIF nos dijeron que el tiempo que pasaron allí les afectó. “Es difícil estar encerrado, no poder salir, pasar todo el día y la noche aquí dentro”, dijo Edwin L., de 16 años, entrevistado en el refugio del DIF de Nuevo Laredo, en la frontera norte de México. “Nos tratan bien aquí. Ese no es el problema. El problema es estar encerrado”.³³²

La falta de acceso a la educación

Los niños con los que hablamos no tenían acceso a educación regular, sin importar que estuvieran alojados en centros de detención migratoria o en refugios del DIF. Tampoco influye la duración del período que pasan en estas instalaciones. A lo sumo, pueden participar en actividades, organizadas ad hoc, pero que tienen un componente educativo limitado. Por ejemplo, en el refugio Viva México del DIF en Tapachula, vimos a voluntarios organizando sesiones de manualidades y discusiones religiosas, y el personal nos dijo que estaban buscando maneras de conseguir una mayor participación comunitaria en el centro de detención.³³³

Daniel L., un solicitante de asilo salvadoreño de 15 años que estaba en noveno grado cuando se fue a México, dijo que no había podido asistir a clases durante el mes que pasó en el centro Siglo XXI ni durante el tiempo que pasó detenido en el refugio del DIF Viva México de Tapachula. Cuando le preguntó a funcionarios del DIF cuándo podría asistir a la

³³² Entrevista de Human Rights Watch a Edwin L., Nuevo Laredo, Tamaulipas, 25 de junio de 2015.

³³³ Entrevista de Human Rights Watch a personal del DIF, Tapachula, Chiapas, 23 de octubre de 2015.

escuela, “me respondieron que tal vez podría ir cuando tuviera algún tipo de documento que dijera que tenía permiso para estar aquí en México. . . Yo quiero estudiar. Quiero tener una carrera”.³³⁴ Kevin B., de 15 años, dejó El Salvador con su hermano de 14 años en agosto de 2014. “Han pasado 10 meses sin que haya podido ir a la escuela. Quiero estudiar. Quiero ser ingeniero”.³³⁵

Los niños separados y no acompañados deberían tener acceso a la educación durante todo el tiempo que están fuera de su país de origen, incluyendo cualquier período que pasen en detención.³³⁶ Incluso a los niños que están bajo detención migratoria por cortos períodos de tiempo, México podría y debería ofrecer actividades educativas diseñadas para proporcionar algo de continuidad y darles la oportunidad de volver a entrar en el sistema educativo formal más adelante. Estas actividades educativas incluyen clases de alfabetización y aritmética, educación para la vida y otros contenidos adecuados al contexto, la edad y los niveles de desarrollo de los niños. Para aquellos niños que estén en centros de detención durante períodos más largos, incluyendo los solicitantes de asilo, que pueden pasar meses detenidos, México debería asegurarse de que reciben acceso a programas educativos que cubran al menos el plan de estudios de la enseñanza obligatoria en el nivel primario, y preferiblemente también en el nivel secundario.

Las consecuencias para el bienestar mental

Investigaciones en Australia, Gran Bretaña y Estados Unidos han revelado que los solicitantes de asilo detenidos experimentan tasas extremadamente altas de ansiedad, depresión y síntomas de trastorno de estrés postraumático. La detención prolongada tiene también efectos adversos sobre la salud mental, que persisten durante un período prolongado de tiempo después del fin de la detención.³³⁷ Los niños detenidos

³³⁴ Entrevista de Human Rights Watch a Daniel L., Tapachula, Chiapas, 8 de mayo de 2015.

³³⁵ Entrevista de Human Rights Watch a Kevin B., Tapachula, Chiapas, 8 de mayo de 2015.

³³⁶ Ver Capítulo V, sección “El derecho a la educación”.

³³⁷ G.J. Coffey et al., “The Meaning and Mental Health Consequences of Long-Term Immigration Detention for People Seeking Asylum”, *Social Science and Medicine*, vol. 70 (2010), págs. 2070-79; Katy Robjant, Rita Hassan y Cornelius Katona, “Mental Health Implications of Detaining Asylum Seekers: Systematic Review”, *British Journal of Psychiatry*, vol. 194 (2009), págs. 306-12, <http://bjprcpsych.org/content/194/4/306> (consultado el 28 de febrero de 2016); M. Ichikawa et al., “Effect of Post-Migration Detention on Mental Health among Afghan Asylum Seekers in Japan”, *Australian and New Zealand Journal of Psychiatry*, vol. 40 (2006), págs. 341-46; Zachary Steel et al., “Impact of Immigration Detention and Temporary Protection on the Mental Health of Refugees”, *British Journal of Psychiatry*, vol. 188 (2005), págs. 58-64, <http://bjprcpsych.org/content/bjprcpsych/188/1/58.full.pdf> (consultado el 28 de febrero de 2016). Véase también Zachary Steel y Derrick M. Silove, “The Mental Health Implications of Detaining Asylum Seekers”, *Medical Journal of Australia*, vol.

manifestaron problemas de desarrollo y comportamiento, así como problemas de salud mental que incluyen depresión grave, ideas suicidas y casos de autolesiones, así como dificultades para dormir, ansiedad con respecto a los retrasos en el progreso educativo, y un sentimiento de vergüenza.³³⁸ La organización no gubernamental Sin Fronteras ha observado efectos adversos similares para la salud mental y el bienestar de los niños y los adultos detenidos en México.³³⁹

El incumplimiento de la obligación de garantizar acceso a alternativas a la detención

Una razón clave por la que los niños pasan tiempo detenidos, lo que les disuade de tramitar solicitudes válidas de protección, es el incumplimiento por parte de las autoridades de garantizar que haya alternativas disponibles en la práctica a la detención migratoria. La ley mexicana ya autoriza varias alternativas a la detención:

- Los solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado pueden obtener visas humanitarias para poder permanecer en el país en situación regular hasta que se resuelven sus solicitudes.³⁴⁰
- Las víctimas de trata de personas y otros delitos pueden también solicitar visas humanitarias.³⁴¹
- En los casos de personas que podrían ser vulnerables si se les mantiene en detención migratoria, el INM debe “tomar. . . medidas para garantizar el privilegio de estar en instituciones públicas o privadas especializadas que pueden proporcionar la asistencia necesaria”.³⁴²

175 (2001), págs. 596-99; A.S. Keller et al., “Mental Health of Detained Asylum Seekers”, *The Lancet*, vol. 362 (2003), págs. 1721-23.

³³⁸ Ann Lorek et al., “The Mental and Physical Health Difficulties of Children Held within a British Immigration Detention Center: A Pilot Study”, *Child Abuse and Neglect*, vol. 33 (2009), págs. 573-85, https://www.childrensociety.org.uk/sites/default/files/tcs/research_docs/Yarl'sWoodDoctor'sReport.pdf (consultado el 28 de febrero de 2016); L.K. Newman y Z. Steel, “The Child Asylum Seeker: Psychological and Developmental Impact of Immigration Detention”, *Child and Adolescent Psychiatric Clinics of North America*, vol. 17 (2008), págs. 665-83; S. Mares y J. Jureidini, “Psychiatric Assessment of Children and Families in Immigration Detention—Clinical, Administrative and Ethical Issues”, *Australia and New Zealand Journal of Public Health*, vol. 28 (2004), págs. 520-26; Aamer Sultan y Kevin O’Sullivan, “Psychological Disturbances in Asylum Seekers Held in Long Term Detention: A Participant-Observer Account”, *Medical Journal of Australia*, vol. 175 (2001), págs. 593-96.

³³⁹ Ver Sin Fronteras, *La ruta del encierro*, págs. 72-74.

³⁴⁰ Ley de Migración, art. 52(V)(c).

³⁴¹ *Ibíd.*, art. 52(V)(a).

³⁴² *Ibíd.*, art. 113.

- Los niños separados y no acompañados deben ser trasladados de inmediato a un refugio del DIF,³⁴³ y también se les puede otorgar una visa humanitaria.³⁴⁴ (Sin embargo, así como son administrados actualmente, los refugios del DIF son en la práctica lugares de detención; como se explica en esta sección, el DIF y el INM deben tomar medidas para que sean verdaderas alternativas a la detención).
- Una persona puede ser puesta en libertad bajo la custodia de “la representación diplomática de su país de origen o de una institución reconocida cuyo propósito esté vinculado a la protección de los derechos humanos”.³⁴⁵
- Una persona puede también depositar una fianza y aceptar las condiciones sobre dónde puede residir.³⁴⁶

Nuestra investigación sugiere que estas alternativas rara vez son aplicadas en la práctica. Las visas humanitarias se otorgan con muy poca frecuencia, como se ha indicado en el capítulo anterior. La disposición relativa a la remisión de individuos vulnerables es prometedora sobre el papel—la Coalición Internacional contra la Detención señala que “esto es, las personas en detención pueden ser colocadas en instituciones de puertas abiertas que les brinden alojamiento y atención”³⁴⁷ —pero parece que tampoco se utiliza apenas. Además, esta forma de custodia alternativa tiene numerosas restricciones “que la limitan a tal grado que la hacen prácticamente inaccesible, inviable, con pocas posibilidades de uso y eficacia”.³⁴⁸ Tampoco oímos de ningún caso en el que un migrante detenido fuera puesto en libertad bajo fianza. En el momento de la redacción de este informe, los funcionarios del INM no habían respondido a nuestras preguntas acerca de si aplican las alternativas a la detención establecidas en la Ley de Migración y con qué frecuencia.

Además de estas alternativas a la detención establecidas por ley, en la mayoría de los casos la Ley de Migración fija un límite de 60 días a la detención migratoria. Si al final de ese período el INM no ha conseguido los documentos de identidad o de viaje, o no ha sido capaz de establecer un plan de viaje para una persona detenida, el INM debe otorgarle un

³⁴³ *Ibíd.*, art. 112.

³⁴⁴ *Ibíd.*, art. 52(V)(b).

³⁴⁵ *Ibíd.*, art. 101. Ver también Reglamento de la Ley de Migración, art. 214.

³⁴⁶ Ley de Migración, art. 102. Por ley, el INM debe informar a todos los detenidos de su derecho de solicitar libertad bajo fianza. *Ibíd.*, art. 69.

³⁴⁷ Coalición Internacional contra la Detención, *Dignidad sin excepción*, pág. 25.

³⁴⁸ *Ibíd.* pág. 28.

permiso de trabajo y ponerla en libertad.³⁴⁹ La importancia del límite de 60 días a la detención migratoria se ve reducida de manera significativa por otras dos disposiciones de la Ley de Migración y sus reglamentos. En primer lugar, en virtud de los reglamentos, los solicitantes de asilo pueden ser detenidos hasta que sean reconocidos como refugiados.³⁵⁰ En segundo lugar, el límite de 60 días no se aplica cuando una persona es detenida mientras un recurso administrativo o judicial esté en curso.³⁵¹

Con respecto a la necesidad de trasladar a los niños separados a refugios del DIF, como vimos en varias ocasiones durante el transcurso de las entrevistas, “en la práctica y hasta el momento, la canalización al DIF es un procedimiento excepcional, y la detención migratoria la regla”, en palabras de la Coalición Internacional contra la Detención.³⁵² En el momento de la redacción de este informe, funcionarios del INM no habían respondido a nuestra solicitud de información sobre el número de niños remitidos a refugios del DIF en 2014 y 2015.

En contraste con el enfoque de México, “la mayoría de los países no se basan primariamente en la detención para la gestión de solicitantes de asilo, refugiados y migrantes en situación irregular, mientras se resuelve el asunto migratorio”, según encontró una revisión de las políticas y prácticas migratorias por parte de la Coalición Internacional contra la Detención.³⁵³ De hecho, la experiencia en muchos países es que las alternativas basadas en la comunidad —vivienda en entornos que permitan a los solicitantes de asilo, refugiados y otros migrantes asistir a escuelas normales, trabajar en la comunidad e interactuar de manera regular con otras personas—son preferibles en prácticamente todos los aspectos a la detención migratoria.³⁵⁴

³⁴⁹ Ley de Migración, art. 111(I)-(IV).

³⁵⁰ Reglamentos de la Ley de Migración, art. 235.

³⁵¹ Ley de Migración, art. 111(V); Reglamentos de la Ley de Migración, art. 234.

³⁵² Coalición Internacional contra la Detención, *Dignidad sin excepción*, pág. 23.

³⁵³ Coalición Internacional contra la Detención, *Existen Alternativas: Un manual para prevenir la detención migratoria* (Melbourne: Coalición Internacional contra la Detención, 2011), pág. 13.

³⁵⁴ Véase, por ejemplo, Australian Human Rights Commission, *Community Arrangements for Asylum Seekers, Refugees and Stateless Persons* (Sydney: Australian Human Rights Commission, 2012), págs. 14-16; Comisión de Migración, Refugiados y Personas Desplazadas, Asamblea Parlamentaria, Consejo de Europa, *The Alternatives to Immigration Detention of Children*, Doc. 13597 (15 de septiembre de 2014), págs. 9-12; Jesuit Refugee Service Europe, *From Deprivation to Liberty: Alternatives to Detention in Belgium, Germany and the United States* (Bruselas: Jesuit Refugee Service Europe, 2011).

Además, las alternativas basadas en la comunidad no tienen las mismas consecuencias adversas para la salud que la detención. También pueden ser baratas. E incluso en los países de tránsito, las personas que son alojadas en entornos basados en la comunidad tienen una alta tasa de aparición en las audiencias de asilo o inmigración.³⁵⁵

A los niños que están separados de sus cuidadores, las alternativas basadas en la comunidad podrían ofrecer una supervisión adecuada y otros tipos de atención y protección apropiados, en consonancia con las obligaciones de México de ofrecer atención especial y protección a los niños en estas circunstancias.³⁵⁶ Estas preocupaciones pueden llevar a los estados a recurrir a la detención en lugar de desarrollar alternativas aceptables. Como observa la Coalición Internacional contra la Detención: “Debe haber suficiente protección disponible para los niños que son liberados de la detención o que lo evitan. Del punto de vista práctico, deben haber suficientes recursos de tutela y acogida accesibles a los niños para asegurarse de que la detención no representa la mejor de una mala serie de opciones. . .”³⁵⁷

Sin embargo, en el caso de México, el Estado cuenta con un sistema para proporcionar protección y apoyo a los niños que no pueden vivir con sus familias. Los refugios del DIF y los hogares para pequeños grupos de niños que han sufrido abusos o han sido abandonados también podrían utilizarse para alojar a algunos niños no acompañados y separados que hayan solicitado asilo. Cuando planteamos esta posibilidad ante funcionarios del DIF a nivel estatal y local, nos dijeron que el principal obstáculo al alojamiento de solicitantes de asilo y migrantes en refugios del DIF para niños maltratados y abandonados es que es el INM, y no el DIF, quien sigue siendo el custodio de los solicitantes de asilo y migrantes, y que el INM tiene la facultad exclusiva de decidir dónde ubicar a estos niños.³⁵⁸ Si ese es el caso, las leyes y las políticas deberían eliminar este

³⁵⁵ Alice Edwards, *Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and “Alternatives to Detention” of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons, and Other Migrants*, Legal and Protection Policy Research Series, PPLA/2011/01.Rev.1 (Ginebra: UNHCR Division of International Protection, 2011), <http://www.unhcr.org/4dc949c49.html> (consultado el 28 de febrero de 2016); Ophelia Field con Alice Edwards, *Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees*, Legal and Protection Policy Research Series, POLAS/2006/03 (Ginebra: UNHCR Division of International Protection, 2006), <http://www.refworld.org/pdfid/4472e8b84.pdf> (consultado el 28 de febrero de 2016).

³⁵⁶ Ver Capítulo V, sección “La obligación de proporcionar atención y alojamiento a los niños no acompañados y separados”.

³⁵⁷ Coalición Internacional Contra la Detención, *Infancia Cautiva* (Melbourne: International Detention Coalition, 2012), pág. 35.

³⁵⁸ Entrevista de Human Rights Watch a funcionarios del DIF, Nuevo Laredo, Tamaulipas, 25 de junio de 2015.

obstáculo con el fin de conceder a los funcionarios del DIF la flexibilidad que necesitan para decidir sobre el tipo de alojamiento que sea en el interés superior de cada niño en particular.³⁵⁹

Como se señaló anteriormente, los refugios del DIF para niños migrantes son, tal como se gestionan en la actualidad, lugares de detención, aunque con condiciones de confinamiento mucho mejores que las de los centros de detención migratoria. Sin embargo, el DIF podría hacer más, trabajando conjuntamente con el INM, para proporcionar a los niños la supervisión y la atención adecuada de una manera que no los limite a estos lugares las 24 horas del día. Sobre la base de las experiencias de otros países que albergan a niños no acompañados en entornos menos restrictivos, los refugios del DIF pueden y deberían trabajar con otros organismos apropiados para desarrollar mecanismos que proporcionen a los niños la oportunidad de interactuar con las comunidades en las que viven, incluso mediante programas recreativos y religiosos, y permitir que los niños residentes de larga duración en los refugios asistan a las escuelas locales. La capacidad del sistema del DIF también debería ampliarse para dar cabida a un mayor número de niños no acompañados.

Los programas de cuidados de acogida y soluciones similares también son posibilidades que deberían ser exploradas. México dispone de sistemas bien desarrollados para proporcionar protección y apoyo a los niños que no pueden vivir con sus familias, ofreciendo, por ejemplo, programas de cuidados de acogida o alojamiento en pequeños hogares grupales para los niños que hayan sido sufridos abusos o hayan sido abandonados. Estos programas podrían, potencialmente, acoger también a los niños no acompañados y separados que han pedido asilo.

También es probable que las instalaciones abiertas o los centros basados en la comunidad no sean apropiados para todos los niños. Por ejemplo, aquellos que acaban de ser remitidos a la custodia del DIF podrían necesitar un tiempo para desarrollar la confianza en las instituciones y los cuidadores que acaban de conocer. Los niños propensos a dejar el cuidado del DIF para proseguir sus viajes por voluntad propia también necesitarían un mayor grado de supervisión y podrían necesitar un alojamiento

³⁵⁹ En el momento de la redacción de este informe, los funcionarios del INM no habían respondido a nuestras preguntas sobre si el INM determina qué refugio del DIF albergaría a niños individuales y, en caso afirmativo, en qué políticas o prácticas se basa para tomar esas decisiones.

en instalaciones cerradas. Estas determinaciones deberían hacerse caso por caso para identificar el tipo de alojamiento que se ajusta mejor al interés superior de cada niño en particular.

El desarrollo y la plena aplicación de un adecuado abanico de alternativas tomarán tiempo. Mientras tanto, está claro que México seguirá recibiendo a muchos más niños no acompañados de los que actualmente puede alojar en refugios del DIF. Aun así, el INM podría y debería dar prioridad ahora a la remisión a refugios del DIF de aquellos niños que solicitan el reconocimiento de la condición de refugiado o los que identifique como potencialmente en necesidad de protección internacional, así como de los niños que son detenidos durante más de los 15 días previstos por la Ley de Migración, el período de alojamiento para el que han sido presumiblemente diseñados los centros de detención migratoria.

IV. La deportación y la devolución

Parece ser que México está devolviendo a niños no acompañados y separados bajo el supuesto de que la reunificación con la familia en el país de origen es casi siempre en el interés superior de los niños. Sin embargo, en los casos en que los niños son blanco de las pandillas o tienen motivos fundados para temer que sufrirán violencia u otros abusos de derechos humanos en sus países de origen, es poco probable que su retorno sea en su mejor interés. Lo mismo es cierto en los casos en que sus familiares en sus países de origen no pueden o no quieren hacerse cargo de ellos.

En lugar de asumir que el interés superior de los niños es atendido mediante su devolución a su país de origen, las autoridades de protección de México deberían trabajar hacia una solución individual para cada niño. En los casos en los que el retorno pudiera exponer a un niño a violaciones graves de sus derechos humanos o cuando el niño carezca de un cuidador apropiado en su país de origen, los niños deben recibir la protección, el cuidado y la oportunidad para la integración local en México o, en los casos apropiados, en un tercer país.

A su vez, el tipo de devolución plantea otras preocupaciones. Los agentes de protección de la infancia mexicana sólo acompañan a los niños hasta la frontera con México; ninguno viaja con los niños mientras están en tránsito en Guatemala o después de haber entrado en Honduras. Las familias pueden ser separadas a su regreso a Honduras: los hombres adultos pueden ser enviados a un centro fronterizo mientras que las mujeres con niños son enviadas al Centro de Recepción El Edén (ahora el Centro de Atención para Niñez y Familias Migrantes Belén) en San Pedro Sula. En todos los casos, cuando se lleva a cabo una “expulsión, deportación o repatriación de los migrantes irregulares debe hacerse en respeto y dignidad de los mismos”.³⁶⁰

³⁶⁰ Véase Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Informe presentado por la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, UN Doc. E/CN.4/2005/85 (27 de diciembre de 2004), párr. 75.

La ausencia de evaluación sobre si las devoluciones son en el interés superior de los niños

Como se expuso anteriormente en este informe, sólo una pequeña parte de los niños no acompañados y separados de los países de América Central recibe protección en México; la mayoría son devueltos a su país de origen, lo que sugiere que las autoridades mexicanas están operando bajo el supuesto no probado de que la reunificación con la familia en el país de origen es casi siempre en el interés superior de los niños. Como se explicó anteriormente, estudios empíricos llevados a cabo en el pasado y nuestras entrevistas sugieren que los agentes de protección a la infancia del Instituto Nacional de Migración (INM), responsables de evaluar las necesidades de protección de los niños y determinar su interés superior, en la práctica rara vez investigan las circunstancias que afrontarán los niños en caso de regresar.³⁶¹ Un estudio de 2012 de la Universidad de Lanús y el Centro de Derechos Humanos Fray Matías llegó a la conclusión de que “la amplísima mayoría de niños y adolescentes migrantes son repatriados a sus respectivos países de origen, sin que su situación particular haya sido valorada previamente sobre la base del principio de interés superior del niño”.³⁶²

Tanto el Comité de los Derechos del Niño como el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares han instado a México a no expulsar o repatriar a los niños sin determinar que esa deportación es en el interés superior del niño.³⁶³

Tal y como señala el Comité de los Derechos del Niño, “la reunión familiar en el país de origen no favorece el interés superior del menor y, por tanto, no debe procurarse cuando exista un ‘riesgo razonable’ de que el retorno se traduzca en la violación de los derechos humanos fundamentales del menor”.³⁶⁴ Por ejemplo, la repatriación no sería en el interés superior del niño cuando éste es un refugiado o cumple los requisitos para recibir

³⁶¹ Véase Capítulo II, sección “Evaluación inadecuada de las necesidades de protección de los niños”.

³⁶² Pablo Ceriani Cernadas, ed., *Niñez detenida*, pág. 12. De hecho, tal y como señala el estudio, “el procedimiento no contempla de manera obligatoria la elaboración por parte de los OPI, de un informe o directamente que se pronuncie en cada caso sobre la adecuación de esas medidas a la obligación de protección integral y al principio de interés superior del niño”. *Ibíd.*, cap. 3, pág. 16.

³⁶³ Véase Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México; párr. 60(c); Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Observaciones finales: México, UN Doc. CMW/C/MEX/CO/2 (3 de mayo de 2011), párr. 56(e).

³⁶⁴ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 6, párr. 82.

protección complementaria. Además, una devolución puede no ser en el mejor interés del niño en otros casos en los que la expulsión podría conducir a violaciones de los derechos del menor de maneras que no necesariamente dieran lugar a la condición de refugiado o a la protección complementaria.³⁶⁵ El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha desarrollado una guía práctica para llevar a cabo la determinación del interés superior del niño.³⁶⁶

Los procedimientos de deportación son de carácter sumario, lo que significa que en la práctica ofrecen pocas protecciones del debido proceso. “No son presentados delante de un juez. El proceso es administrativo”, nos explicó Diana Martínez, de Sin Fronteras. “Son entrevistados por el INM y se les pide que demuestren que están aquí de manera legal. No se les proporciona un abogado. El INM emite la decisión. Ésta podría ser una orden de deportación, la autorización para salir del país por su cuenta dentro de un número determinado de días o la regularización”.³⁶⁷

En su lugar, la mayoría de los migrantes adultos eligen el “retorno asistido”, una alternativa a un procedimiento de expulsión. Por ley, todos los niños son repatriados como “retornos asistidos”; no pueden ser deportados.³⁶⁸ “El retorno asistido significa que no hay un registro ni restricción a cuándo pueden solicitar el regreso”, dijo Diana Martínez.³⁶⁹ Por lo demás, no hay una distinción práctica entre un “retorno asistido” y una expulsión. De hecho, la Ley de Migración define el “retorno asistido” en términos que se parecen mucho al significado habitual de “deportación”.³⁷⁰

³⁶⁵ Véase Capítulo V, sección “La prohibición de la devolución”, subsección “El principio del interés superior como restricción a la devolución de niños”.

³⁶⁶ Véase Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del niño* (Ginebra: ACNUR, mayo de 2008), http://www.acnur.es/PDF/7126_20120417163205.pdf (consultado el 27 de febrero de 2016). Véase también ACNUR y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Safe and Sound: What States Can Do to Ensure Respect for the Best Interests of Unaccompanied and Separated Children in Europe* (Bruselas y Nueva York: UNHCR/UNICEF, octubre de 2014), <http://www.refworld.org/pdfid/5423da264.pdf> (en inglés) (consultado el 27 de febrero de 2016).

³⁶⁷ Entrevista de Human Rights Watch a Diana Martínez, coordinadora de atención y servicios, Sin Fronteras, México, DF, 29 de abril de 2015.

³⁶⁸ Ley de Migración, art. 120 (establece que los niños no acompañados así como las víctimas o los testigos de delitos cometidos en México “no serán deportados y atendiendo a su voluntad o al interés superior para garantizar su mayor protección, podrán sujetarse al procedimiento de retorno asistido o de regularización de su situación migratoria”).

³⁶⁹ Entrevista de Human Rights Watch a Diana Martínez, coordinadora de atención y servicios, Sin Fronteras, México, DF, 29 de abril de 2015.

³⁷⁰ “Retorno asistido es el procedimiento por el que el Instituto Nacional de Migración hace abandonar el territorio nacional a un extranjero, remitiéndolo a su país de origen o de residencia habitual”. Ley de Migración, art. 3(XXIV).

“Uno de los desafíos que tenemos es la manera acelerada en que se llevan a cabo las expulsiones”, dijo a Human Rights Watch un funcionario del ACNUR en Ciudad de México. “Creemos que los protocolos desarrollados por la COMAR deberían ser parte del proceso, para que los migrantes sean examinados para detectar posibles necesidades de protección internacional”.³⁷¹

La necesidad de soluciones a largo plazo

Las autoridades de protección de México deberían procurar una solución individual a largo plazo para cada niño, una solución que “resuelva todas sus necesidades de protección, tenga en cuenta las opiniones del menor y, en su caso, conduzca a resolver la situación del menor no acompañado o separado de su familia”.³⁷² Dependiendo de las circunstancias individuales del niño, la reunificación familiar en el país de origen podría ser una solución duradera.

Cuando la reunificación familiar en los países de origen es posible, las autoridades de protección de México deben trabajar con sus homólogos en los países de origen para verificar la validez de la relación familiar y “confirmar la voluntad del niño o la niña y de los miembros de la familia de ser reunidos”.³⁷³ Como parte de este proceso de verificación, “una evaluación deberá verificar que la reunificación familiar responde al interés superior del niño o la niña”.³⁷⁴

México y otros Estados, entre ellos EE.UU., podrían hacer más para facilitar la colocación de niños con familiares capacitados y dispuestos a cuidar de ellos. Muchos de los niños a los que entrevistamos tenían familia en México, EE.UU. o en ambos países. Por ejemplo, Edgar, de 17 años, que aparece en el principio de este informe, tiene un tío que es residente permanente en EE.UU.³⁷⁵ Enrique J., de 17 años y que huyó de Honduras después de que miembros de la pandilla lo atacaran a él y a sus hermanos en varias ocasiones, tiene primos que viven en México y dos tías que son residentes permanentes en EE.UU.³⁷⁶

³⁷¹ Entrevista de Human Rights Watch a funcionario del ACNUR, abril de 2015.

³⁷² Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 6, párr. 79.

³⁷³ Directrices General Inter-Agenciales sobre Niñas y Niños No Acompañados y Separados, pág. 22.

³⁷⁴ *Ibíd.*, pág. 22.

³⁷⁵ Entrevista de Human Rights Watch a Edgar V., San Pedro Sula, Honduras, 8 de junio de 2015.

³⁷⁶ Entrevista de Human Rights Watch a Enrique J., Reynosa, Tamaulipas, 24 de junio de 2015.

A su vez, Gabriel R., de 15 años, nos dijo cuando lo entrevistamos en un albergue del DIF de Tamaulipas que tiene una tía con residencia permanente en EE.UU.³⁷⁷

Como mínimo, los parientes con un estatus migratorio regular deberían ser considerados como posibles candidatos para la acogida. México podría operar fácilmente dentro de su marco legal vigente para colocar a los niños no acompañados y separados con familiares adecuados que se encuentren en México. Para habilitar la colocación de los niños con familiares en EE.UU., ambos países deberían hacer las modificaciones necesarias a sus legislaciones y llegar a un acuerdo sobre los protocolos pertinentes. Por ejemplo, Estados Unidos podría abrir su Programa de Admisión de Refugiados para Menores de América Central (CAM), actualmente abierto sólo a los niños que se encuentran en El Salvador, Guatemala y Honduras en el momento de presentar la solicitud y durante la duración de su lenta tramitación, y sólo a aquellos cuyos padres están en EE.UU. de manera regular,³⁷⁸ para incluir también a los niños de esos países que han huido a México y que tienen un miembro de su familia extendida en EE.UU.

En todos los casos, México y otros Estados, EE.UU. incluido, deberían tomar medidas para garantizar que los niños disponen de maneras seguras y legales de solicitar protección internacional y la reunificación familiar, incluso con la familia extendida.

Si la reunificación fuera del país de origen no es posible, las autoridades de protección deberían regular el estatus migratorio del niño en México, concediéndole un permiso de residencia permanente, siempre y cuando el retorno no sea en el interés superior del niño, por ejemplo en el caso de que afrontara un riesgo razonable de ser reclutado por una pandilla u otras amenazas relacionadas con la violencia pandillera, la violencia doméstica o una situación de violencia generalizada en caso de ser devuelto.

³⁷⁷ Entrevista de Human Rights Watch a Gabriel R., Reynosa, Tamaulipas, 24 de junio de 2015.

³⁷⁸ Véase Departamento de Estado de EE.UU., Departamento de Estado de EE.UU., Oficina de Población, Refugiados y Migración, “Programa de refugiados/admisión condicional en el país para menores en El Salvador, Guatemala y Honduras con los padres legalmente presentes en Estados Unidos”, Hoja Informativa, 14 de noviembre de 2014, <http://www.state.gov/documents/organization/234540.pdf> (consultado el 27 de febrero de 2016); Programa de Procesamiento de Refugiados/Permisos para Niños Menores en Centroamérica (CAM, por sus siglas en inglés), <https://www.uscis.gov/es/programas-humanitarios/refugiados-y-asilo/refugiado/programa-de-procesamiento-de-refugiadospermisos-para-ninos-menores-en-centroamerica-cam-por-sus-siglas-en-ingles> (consultado el 27 de febrero de 2016). Véase en general Capítulo I, sección “El papel de Estados Unidos”, subsección “Programa de procesamiento de refugiados para niños de América Central”.

Separación de las familias tras su repatriación

La Ley de Inmigración de México también dice que “se privilegiarán los principios de preservación de la unidad familiar” en el curso del procedimiento de retorno asistido para asegurar que “los integrantes de la misma familia viajen juntos”.³⁷⁹ A pesar de este compromiso declarado con el principio de unidad familiar, Human Rights Watch recibió testimonios de familias que fueron separadas en el curso del procedimiento de retorno asistido a Honduras. Las mujeres con niños llegan a San Pedro Sula, al centro de recepción de Edén. Los hombres adultos son devueltos a Corinto, en la frontera con Guatemala, desde donde deben continuar por su cuenta.

Cuando entrevistamos a Verónica A., en San Pedro Sula en junio de 2015, acababa de ser devuelta con sus hijos. Su marido, su madre y siete miembros de su familia habían sido deportados por separado. “No sabemos dónde están los demás. Aquí sólo nos enviaron a nosotros tres porque los niños son menores de edad”, dijo. “El padre de los niños y mi madre se quedaron allí. No sabemos dónde están. No sabemos qué les ha pasado”.³⁸⁰

Douglas P., un hondureño de 26 años que se vio separado de su esposa e hijo cuando fueron detenidos en Villahermosa, fue repatriado a Honduras mientras su mujer y su hijo permanecieron en el centro de detención. Dijo que no se había podido comunicar con ella salvo un par de veces y esas fueron gritando través de un pasillo. Cuando lo entrevistamos poco después de su deportación, dijo que no había recibido noticias de su esposa, pero que asumía que seguía detenida en Villahermosa.³⁸¹

³⁷⁹ Ley de Migración, art. 120.

³⁸⁰ Entrevista de Human Rights Watch a Verónica A., San Pedro Sula, 8 de junio de 2015.

³⁸¹ Entrevista de Human Rights Watch a Douglas P., El Corinto, Honduras, 15 de mayo de 2015.

V. Las obligaciones de México en virtud del derecho nacional e internacional

La Ley de Migración de México tiene el objetivo de regular el ingreso y salida de mexicanos y extranjeros del territorio nacional, así como el tránsito y la estancia de extranjeros “en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional y de preservación de la soberanía y la seguridad nacional”.³⁸² Su política de inmigración incluye como principio operativo “el respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes”, con especial atención a grupos vulnerables, como niños y adolescentes.³⁸³ Su ley general de migración se complementa con una legislación específica sobre el reconocimiento de los refugiados, la protección complementaria contra la devolución y los derechos de los niños.³⁸⁴ Además, el principio de que el interés superior del niño debería ser una consideración prioritaria en todos los asuntos que le afecten es una norma constitucional,³⁸⁵ y los tratados internacionales de derechos humanos que México ha ratificado tienen rango constitucional.³⁸⁶

Nuestras entrevistas y los hallazgos del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y numerosas organizaciones no gubernamentales sugieren que las disposiciones de protección complementaria, destinadas a proteger a los grupos vulnerables, a menudo no son observadas. Con demasiada frecuencia, los agentes del Instituto Nacional de Migración (INM) no evalúan adecuadamente las posibles necesidades de protección de los niños, no les informan sobre sus derechos y responden a las solicitudes de información sobre la protección internacional de maneras que les disuaden de iniciar el proceso de reconocimiento de la condición de refugiado. Muchos niños no reciben asistencia ni ayuda adecuada a la hora de preparar y presentar sus solicitudes de asilo, y afrontan otros obstáculos en el acceso al asilo y a otras formas de

³⁸² Ley de Migración, art. 1.

³⁸³ *Ibíd.*, art. 2. Véase también *ibíd.*, arts. 66-67.

³⁸⁴ Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político; Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, arts. 89-101.

³⁸⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 73(XXIX-P), adicionado por *Diario Oficial de la Federación*, 12 de octubre de 2011, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_198_12oct11.pdf (consultado el 5 de marzo de 2016).

³⁸⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 1, reformado por *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2011, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf (consultado el 5 de marzo de 2016).

asistencia humanitaria, tal y como se ha explicado en capítulos anteriores de este informe.³⁸⁷ Como resultado, a los niños se les niega el derecho a un proceso justo en la determinación de sus solicitudes de asilo.

El derecho internacional prohíbe la detención arbitraria, incluida la detención de niños sólo por su condición de inmigrantes. En su lugar, México está obligado a asistir a los niños con cuidado y alojamiento que no implique la privación de su libertad. El cuidado basado en la comunidad es preferible al institucional. Las preocupaciones sobre posibles secuestros por parte de traficantes o contrabandistas no bastan para justificar la detención; en esos casos, el Estado debe desarrollar medidas seguras como refugios que no impliquen la detención.

La detención actúa como un fuerte elemento de disuasión a la hora de pedir asilo, tal como se trató anteriormente en este informe.³⁸⁸

Además, la detención por parte de México de niños migrantes que entran en contacto con las autoridades de inmigración, junto con las intervenciones proactivas de los agentes del INM que tienen el efecto de desmotivar a los niños a la hora de pedir asilo, pueden constituir formas de “devolución constructiva”, una práctica prohibida en virtud del derecho internacional, en casos en los que la presión indirecta sobre las personas se vuelve tan intensa que éstas llegan a convencerse de que no tienen acceso al proceso de asilo y ninguna opción práctica que no sea volver a sus países de origen, donde afrontan un serio riesgo de persecución o amenazas contra su vida y su seguridad. Las repatriaciones sólo deberían llevarse a cabo cuando sean en el interés superior del niño.

El sistema de protección de refugiados de México

Como cuestión de derecho, México reconoce a los refugiados siguiendo los criterios que, básicamente, coinciden con los establecidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.³⁸⁹ Además,

³⁸⁷ Véase Capítulo II.

³⁸⁸ Véase Capítulo II, sección “La detención como elemento disuasorio frente a la petición de asilo”.

³⁸⁹ México reconoce como refugiados a aquellos que debido a fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentren fuera del país de su nacionalidad (o que carecen de nacionalidad y se hallan fuera del país donde antes tuvieron residencia habitual) y no puedan, a causa de dichos temores, regresar a su país. La Ley de Refugiados, Protección Complementaria, art. 13(I). Véase también *Ibíd.*, art. 13(III) (aceptando las solicitudes basadas en eventos que han surgido después que una persona haya

la legislación mexicana reconoce la condición de refugiado a aquellos que han huido de su país de origen porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público,³⁹⁰ supuestos que se ajustan a aquellos identificados en la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados.³⁹¹

La ley mexicana también ofrece la posibilidad de “la protección complementaria” para las situaciones en las que la vida de un extranjero, a pesar de no encontrarse bajo los supuestos que lo calificarían como refugiado, se vería amenazada o estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros malos tratos.³⁹² La ley mexicana prohíbe específicamente la devolución, expulsión o deportación de los niños menores de 18 años cuando su vida, seguridad o libertad estén en peligro a causa de la persecución o la amenaza de la misma, la violencia generalizada o las violaciones masivas de los derechos humanos, así como donde pueda ser sometido a la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.³⁹³

El reglamento aplicable establece explícitamente que los niños no acompañados tienen derecho a presentar una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado. Estas solicitudes serán atendidas de manera prioritaria.³⁹⁴

Cualquier funcionario gubernamental que tenga conocimiento de la pretensión de un extranjero de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado deberá dar aviso por

abandonado su país de origen o última residencia habitual). La Ley de Refugiados y Protección Complementaria fue promulgada en 2011 y modificada en 2014 para incluir el “Asilo Político”, una base de protección independiente de los supuestos establecidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, y que hace referencia a la persecución por “motivos o delitos de carácter político” o como resultado de cargos políticamente motivados. *Ibíd.*, art. 2(l). Las enmiendas no alteraron las disposiciones a las que se hace referencia en esta sección o en el resto del informe.

³⁹⁰ *Ibíd.*, art. 13(l).

³⁹¹ Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, concl. 3. Para obtener directrices sobre la aplicación de la definición de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena, véase el Resumen de las conclusiones sobre la interpretación de la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984, Reunión de expertos: Interpretación de la definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, Montevideo, Uruguay, 15 y 16 de octubre de 2013, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9651.pdf?view=1> (consultado el 3 de enero de 2016).

³⁹² Ley de Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, art. 28; Ley de Migración, art. 3(XXI).

³⁹³ Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, art. 96.

³⁹⁴ Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, art. 35.

escrito a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) en un plazo de 72 horas.³⁹⁵

El INM no sólo está obligado a recibir y remitir las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado,³⁹⁶ sino que también tendrá la atribución de identificar a posibles solicitantes de la condición de refugiado, informándoles sobre su derecho a solicitar el reconocimiento de dicha condición.³⁹⁷ A continuación, debe colaborar con la COMAR para garantizar que cada uno de los solicitantes reciba la constancia de que su solicitud está siendo tramitada.³⁹⁸ El DIF está sujeto a obligaciones similares.³⁹⁹

El INM también debe ayudar en la canalización de los solicitantes en situación de vulnerabilidad a instituciones especializadas.⁴⁰⁰ En teoría, esto significa que los niños no acompañados menores de 18 años o las familias que viajan con niños deberían ser transferidos de los centros de detención migratoria a refugios del DIF. “El adolescente que presente una solicitud será canalizado a un refugio durante el proceso”, dijo a Human Rights Watch una funcionaria del DIF.⁴⁰¹ En la práctica, tal como se ha visto de manera más detallada en el capítulo sobre la detención, muchos niños no acompañados y familias con hijos de todas las edades permanecen en detención migratoria hasta que sus solicitudes son resueltas o aceptan la devolución a sus países de origen.

³⁹⁵ Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, art. 21 (“Cualquier autoridad que tenga conocimiento de la pretensión de un extranjero de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, deberá dar aviso por escrito y de manera inmediata a la Secretaría”); Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, art. 18 (“Conforme a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 21 de la Ley, cualquier autoridad que tenga conocimiento de la pretensión de un extranjero de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, deberá notificarlo por escrito a la Coordinación en un término no mayor a 72 horas, a efecto de que ésta tome las medidas necesarias para iniciar el procedimiento correspondiente”). Sin embargo, bajo el Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, el Sistema del DIF debe comunicar en un plazo de 48 horas, en lugar de 72, tanto al Instituto Nacional de Migración como a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, cuando estime que existen elementos que presuman que un niño migrante extranjero es susceptible de reconocimiento de la condición de refugiado o asilo político, o de protección complementaria. Véase Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, art. 109.

³⁹⁶ Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, arts. 16(II), 17.

³⁹⁷ *Ibíd.*, art. 16(I).

³⁹⁸ *Ibíd.*, art. 16(III).

³⁹⁹ Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, art. 109.

⁴⁰⁰ Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, art. 16(V).

⁴⁰¹ Entrevista telefónica de Human Rights Watch con funcionaria estatal del Sistema DIF, 15 de mayo de 2015. El nombre y lugar de trabajo de esta funcionaria son anónimos, a petición suya, ya que no está autorizada a dar declaraciones de forma oficial.

Las solicitudes deben ser presentadas en un plazo de 30 días hábiles.⁴⁰² Las normas aplicables permiten que la COMAR acepte solicitudes fuera del plazo de 30 días bajo circunstancias excepcionales, cuando el solicitante es incapaz de presentar la solicitud por razones fuera de su control.⁴⁰³

Las solicitudes pueden ser presentadas verbalmente⁴⁰⁴ y en cualquier idioma.⁴⁰⁵ Los solicitantes tendrán derecho a recibir “información clara, oportuna y gratuita sobre el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado”.⁴⁰⁶ Aquellos que no hablan español tienen derecho a un traductor o intérprete.⁴⁰⁷ Los niños migrantes no acompañados o separados de sus familias “que requieren servicios para su protección” deben recibir asistencia adicional.⁴⁰⁸ De acuerdo con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que entró en vigor en diciembre de 2014, todos los niños menores de 18 años tienen derecho a asistencia legal y a comunicarse libremente con sus abogados.⁴⁰⁹

Una vez la solicitud ha sido formalmente presentada, ninguna autoridad podrá proporcionar información o notificar a las autoridades diplomáticas o consulares del país de origen del solicitante, a menos que se cuente con evidencia del consentimiento de éste.⁴¹⁰ Cuando la solicitud está en trámite, todos los procedimientos migratorios por

⁴⁰² Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, art. 18 (la fecha límite para la solicitud es de 30 días hábiles contados a partir del día hábil siguiente al que haya ingresado al país o, en su caso, a aquél en que le haya sido materialmente posible presentarla).

⁴⁰³ Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, art. 19 (“Para efectos del cumplimiento del artículo 18 de la Ley, la Coordinación de manera excepcional dará trámite a las solicitudes presentadas fuera del plazo previsto, cuando el extranjero acredite que por causas ajenas a su voluntad no le fue materialmente posible presentarla oportunamente”).

⁴⁰⁴ Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, art. 18.

⁴⁰⁵ Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, art. 17(II).

⁴⁰⁶ Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, art. 19. Véase también Ley de Migración, art. 13(III).

⁴⁰⁷ Ley de Migración, art. 14. La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que entró en vigor el 5 de diciembre de 2014, clarifica que todos los niños menores de 18 años tienen derecho a ser asistidos gratuitamente por un traductor o intérprete. Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, art. 92(V).

⁴⁰⁸ Ley de Migración, art. 29(I).

⁴⁰⁹ Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, art. 92(VII). Esta disposición no especifica que los menores tengan derecho a asistencia legal gratuita. Compare *ibíd.*, art. 92(VII) (“el derecho a ser asistido por un abogado”) con el art. 92(V) (“el derecho a ser asistido gratuitamente por un traductor y/o intérprete”).

⁴¹⁰ Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, art. 21; Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, arts. 22, 28.

ingreso irregular son suspendidos, y el solicitante no puede ser devuelto a su país de origen.⁴¹¹

Los solicitantes son entrevistados por la COMAR, con la asistencia de un intérprete en caso necesario.⁴¹² Todas las personas que acompañen al solicitante deben tener la oportunidad de ser entrevistadas individualmente con el propósito de determinar si pueden presentar una solicitud independiente.⁴¹³

La COMAR resuelve las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado. También determina el otorgamiento de protección complementaria.⁴¹⁴ Tendrá 45 días hábiles, que podrán ser prorrogados otros 45, para resolver la solicitud.⁴¹⁵ Los solicitantes deben recibir notificación por escrito dentro de los 10 días hábiles siguientes a la emisión a la resolución.⁴¹⁶

Las solicitudes para protección complementaria son consideradas en el mismo proceso que las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado: un solicitante que no reúne los requisitos para ser reconocido como refugiado será evaluado para ver si requiere protección complementaria antes de emitirse la resolución final.⁴¹⁷

Los extranjeros a los que no se les reconoció la condición de refugiado ni la concesión de protección complementaria pueden interponer un recurso de revisión de la resolución de la COMAR en un plazo de 15 días hábiles.⁴¹⁸ Este recurso es visto según lo dispuesto por el procedimiento administrativo. “En la mayoría de los casos, la decisión es confirmada en la segunda instancia administrativa”, dijo Diana Martínez de la ONG Sin Fronteras.⁴¹⁹

⁴¹¹ Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, art. 7 (“En caso de haberse iniciado procedimiento migratorio por ingreso irregular al territorio nacional a un solicitante, dicho procedimiento se suspenderá hasta que se emita una resolución sobre el reconocimiento de la condición de refugiado.”); Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, art. 22 (“Una vez presentada la solicitud, el solicitante no podrá ser devuelto a su país de origen”).

⁴¹² Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, arts. 29-30.

⁴¹³ *Ibíd.*, art. 31.

⁴¹⁴ *Ibíd.*, arts. 15(II), (III), (V); 48-50.

⁴¹⁵ Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, art. 24; Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, arts. 45, 47.

⁴¹⁶ Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, art. 45.

⁴¹⁷ Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, art. 29; Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, art. 46.

⁴¹⁸ *Ibíd.*, art. 59.

⁴¹⁹ Entrevista de Human Rights Watch a Sin Fronteras, 29 de abril de 2015.

Los solicitantes cuyos recursos administrativos no son favorables pueden solicitar una revisión judicial a través del juicio de amparo, un procedimiento legal para garantizar la protección de los derechos constitucionales y otros derechos,⁴²⁰ o bajo una ley federal que permite la revisión de los fallos administrativos.⁴²¹

A los extranjeros reconocidos como refugiados y a aquellos que reciben protección complementaria se les otorgará la condición de residentes permanentes.⁴²²

El derecho de los niños a un proceso justo en la determinación de las solicitudes de asilo

Al igual que los adultos, los niños tienen derecho al acceso a los procedimientos de asilo independientemente de su edad y de que vayan acompañados de otros miembros de su familia o no acompañados.⁴²³ La realización de este derecho requiere que se entable el procedimiento para la obtención de asilo cuando haya evidencia o circunstancias que indiquen que existe un temor fundado de que el niño pueda necesitar protección internacional, incluso cuando éste no pudiera articular expresamente un temor concreto.⁴²⁴

Fundamentos específicos que determinan la condición de refugiado de los niños

Tal y como señala el ACNUR, los niños pueden tener peticiones fundamentadas para el asilo basadas en “formas y manifestaciones específicas de persecución de niños”.⁴²⁵

Como ejemplo, el reclutamiento por pandillas, una actividad que es considerada como trabajo peligroso⁴²⁶ y que frecuentemente exige que el niño participe en actividades

⁴²⁰ Véase Constitución de México, arts. 103, 107.

⁴²¹ Véase Ley Federal de Procedimiento Administrativo, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de agosto de 1994, reformado en *Diario Oficial de la Federación*, 9 de abril de 2012.

⁴²² Ley de Migración, art. 54(I); Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, art. 87.

⁴²³ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 6, párr. 66, 64.

⁴²⁴ *Ibíd.* párr. 66.

⁴²⁵ ACNUR, Directrices sobre solicitudes de asilo de niños, párr. 3. Véase también Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 6, párr. 74 (la persecución por razones de parentesco, el reclutamiento de niños en las fuerzas armadas, la trata de niños con fines de prostitución, la explotación sexual de los niños, otras formas de explotación sexual, la mutilación genital constituyen formas y manifestaciones específicas de persecución de niños).

⁴²⁶ Véase Organización Internacional del Trabajo, “Las peores formas del trabajo infantil,” <http://www.ilo.org/ipecc/Campaignandadvocacy/Youthinaction/C182-Youth-orientated/worstforms/lang-es/index.htm> (consultado el 16 de febrero de 2016).

delictivas, puede ser un supuesto para el reconocimiento de la condición de refugiado. Lo mismo se aplica para la violencia relacionada con las pandillas. El ACNUR observa que “en particular, pueden constituir un determinado grupo social para los fines de la Convención de 1951, los jóvenes que tratan de resistirse a las omnipresentes y poderosas pandillas que viven en sus comunidades”.⁴²⁷

Aquellos que se resisten, o que son percibidos como que se enfrentan a las pandillas, no agrupan sólo a los que se rehúsan del reclutamiento sino también a las personas que rechazan las demandas sexuales de los miembros de las pandillas; los propietarios de negocios y otros que no pueden o no quieren ceder a la extorsión u otras demandas ilegales de dinero o de servicios; los testigos de crímenes cometidos por las pandillas; antiguos y actuales miembros de las pandillas; las minorías étnicas; las personas lesbianas, homosexuales, bisexuales y transgénero; y otros individuos percibidos como no conformes con sus prácticas; así como los miembros de la familia de cualquiera que se ajuste a una de estas categorías.⁴²⁸

El ACNUR también señala que “las personas que huyen de la violencia relacionada con las pandillas pueden tener fundado temor de persecución por sus opiniones políticas, sobre todo cuando se superponen las actividades delictivas y políticas”.⁴²⁹

La violencia intrafamiliar es otro ejemplo de abuso específicamente infantil que puede dar pie a otro supuesto bajo el que solicitar el reconocimiento como refugiado. Los niños tienen derecho a ser protegidos de toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación.⁴³⁰ En algunos casos, apunta el ACNUR, “la violencia doméstica puede también presentarse dentro del alcance de tortura y otro trato cruel, inhumano y degradante o castigo”.⁴³¹ Cuando el Estado no ofrece protección contra el abuso familiar, puede dar pie a un supuesto para el reconocimiento de la condición de refugiado.⁴³²

⁴²⁷ ACNUR, Nota de orientación sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con las víctimas de pandillas organizadas, párr. 65.

⁴²⁸ *Ibíd.*, párr. 12-17.

⁴²⁹ *Ibíd.*, párr. 65.

⁴³⁰ Convención sobre los Derechos del Niño, art. 19.

⁴³¹ ACNUR, Directrices sobre solicitudes de asilo de niños, párr. 33.

⁴³² Véase *ibíd.*, párr. 18, 32-33.

La privación del derecho a la educación⁴³³ y otros derechos económicos, sociales y culturales también pueden sentar la base para una solicitud de asilo para los niños. Tal como apuntó el ACNUR, “las necesidades socioeconómicas de los niños frecuentemente son más convincentes que las de los adultos, particularmente debido a su dependencia de los adultos y por sus necesidades de desarrollo únicas. La privación de derechos económicos, sociales y culturales, incluso, puede ser relevante para la valoración de la solicitud del niño como el de los derechos civiles y políticos”.⁴³⁴

El requisito de proteger el interés superior del niño

El Comité de los Derechos del Niño invoca el principio del interés superior del niño, que debe ser respetado “durante todos los momentos de la situación de desplazamiento. En todos esos momentos, al preparar una decisión que tenga repercusiones fundamentales en la vida del niño no acompañado o separado, se documentará la determinación del interés superior”.⁴³⁵ Todas las evaluaciones “deben efectuarse en un ambiente de amistad y seguridad y a cargo de profesionales competentes formados en técnicas de entrevistas que tengan en cuenta la edad y el género”.⁴³⁶

Las evaluaciones iniciales deben recoger, entre otros detalles, la siguiente información:

- Las razones por las que el niño está separado de su familia o no acompañado;
- Una “evaluación de aspectos particulares de vulnerabilidad, en especial relativos a la salud, y de índole física, psicosocial y material, y de otras necesidades de protección como las derivadas de la violencia en el hogar, la trata o el trauma”;
- “Toda la información de que se disponga para determinar la posible existencia de necesidades de protección internacional”.⁴³⁷

⁴³³ Convención sobre los Derechos del Niño, arts. 28-29; El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, abierto para la firma el 19 de diciembre de 1966, 993 U.N.T.S. 3 (entró en vigor el 3 de enero de 1976), art 13.

⁴³⁴ ACNUR, Directrices sobre solicitudes de asilo de niños, párr. 14. Véase también Observación General No. 11 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Planes de acción para la enseñanza primaria, UN Doc. E/1992/23 (10 de mayo de 1999), párr. 4 (“la falta de oportunidades educacionales para estos niños es también una de las causas de que sean víctimas de muchas otras violaciones de los derechos humanos”).

⁴³⁵ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 6, párr. 19.

⁴³⁶ *Ibíd.*, párr. 20.

⁴³⁷ *Ibíd.*, párr. 31(iii).

La Constitución mexicana establece que el principio del interés superior del niño quedará reflejado “en todas las decisiones y acciones emprendidas por el Estado”,⁴³⁸ y la legislación del país requiere que las decisiones tomadas en los procesos de inmigración que involucren a niños reflejen su interés superior.⁴³⁹

El derecho a la asesoría jurídica y otros tipos de asistencia

A los niños no acompañados o separados se les deberá asignar “lo antes posible” un tutor competente, un paso que el Comité de los Derechos del niño considera “una garantía procesal importantísima para el respeto del interés superior de los menores no acompañados o separados de su familia”.⁴⁴⁰ Cuando el niño separado o no acompañado solicita el asilo o entabla otros procesos o actuaciones administrativas o judiciales, o cuando un niño es el solicitante principal en un proceso de asilo, se le nombrará un representante legal.⁴⁴¹ Este tutor debe ser “un adulto que esté al corriente de los antecedentes del menor y que sea competente y capaz para representar a éste o a sus

⁴³⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 4.

⁴³⁹ Véase Ley de Migración, art. 11 (“En los procedimientos aplicables a niñas, niños y adolescentes migrantes, se tendrá en cuenta su edad y se privilegiará el interés superior de los mismos”). Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, arts. 5(III) (en la aplicación de esta Ley se observará el principio del interés superior del niño), 9 (en el reconocimiento de la condición de refugiado deberá protegerse el interés superior del niño), y 20 (en el caso de niñas, niños y adolescentes que soliciten el reconocimiento como refugiados la determinación deberá basarse en su interés superior); Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, arts. 92(IX) (los niños migrantes tienen derecho a que las decisiones en los procesos migratorios que se adopten evalúen su interés superior), 93 (deberá prevalecer la unidad familiar o en su caso la reunificación familiar sobre otras consideraciones, siempre y cuando ésta no sea contraria al interés superior de la niñez) y 97 (“Cualquier decisión sobre la devolución de una niña, niño o adolescente al país de origen o a un tercer país seguro, sólo podrá basarse en los requerimientos de su interés superior). Véase también Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, art. 35 (los niños que soliciten el reconocimiento de la condición de refugiado serán entrevistados por servidores públicos capacitados quienes deberán determinar su interés superior), 36 (fija consideraciones a tener en cuenta para la valoración del interés superior de los niños no acompañados o separados); Reglamento de la Ley de Migración, arts. 169(I) (“el interés superior de la niña, niño o adolescente migrante extranjero no acompañado deberá prevalecer para todas las decisiones relativas a su tratamiento por parte de la autoridad migratoria para la resolución de su situación migratoria”), 172 (requiere que el Instituto valore el interés superior en todos los casos de niños no acompañados o separados), 173-175 (estableciendo pasos a tomar en la determinación del interés superior), 177 (siempre y cuando el INM y la COMAR compartan la responsabilidad para determinar el interés superior en un caso en que el solicitante al reconocimiento como refugiado sea un niño no acompañado o separado). Véase en general *Menores de dieciocho años: El análisis de una regulación respecto de ellos debe hacerse atendido al interés superior y a la prioridad de la infancia*, Tesis Num. XLV/2008 (Suprema Corte de Justicia (pleno), 12 de mayo de 2008), <https://www.scjn.gob.mx/pleno/SecretariaGeneralDeAcuerdos1/TesisAisladasdelPleno/2008/TA45-2008.pdf> (consultado el 5 de marzo de 2016).

⁴⁴⁰ *Ibíd.*, párr. 21.

⁴⁴¹ *Ibíd.*, párr. 21, 33-34, 36; Directrices del ACNUR para la detención, párr. 56; ACNUR, Directrices sobre solicitudes de asilo de niños, párr. 69.

intereses superiores”.⁴⁴² En los casos en los que se requiera un representante jurídico, el acceso a éste debería ser gratuito.⁴⁴³

De manera parecida, las Directrices Generales Inter-Agenciales sobre Niñas y Niños No Acompañados y Separados insta “el nombramiento de un representante legal así como un tutor que promueva una decisión basada en el interés superior del niño o la niña”.⁴⁴⁴

El derecho de los niños a expresar sus opiniones y participar de manera significativa

Los niños tienen el derecho a ser escuchados “en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño”⁴⁴⁵ y el derecho a expresar sus opiniones “en todos los asuntos que afectan al niño”⁴⁴⁶. El derecho del niño a expresar sus opiniones libremente requiere que disponga de toda la información, es decir “toda la información pertinente acerca de, por ejemplo, sus derechos, servicios existentes, en especial en medios de comunicación, el procedimiento para solicitar el asilo, la localización de la familia y la situación en el país de origen”.⁴⁴⁷

Los adjudicadores deben tener en cuenta y compensar por el hecho de que es posible que los niños no puedan expresar el temor y otros elementos para justificar su solicitud con la misma precisión que puede esperarse de un adulto. Las directrices del ACNUR para las solicitudes de asilo de niños establece que:

Puede ser el caso que un niño no pueda expresar el temor cuando esto sería lo esperado o, inversamente, que lo exagere. En tales circunstancias, las personas encargadas de tomar las decisiones deben hacer una evaluación objetiva del riesgo que el niño pueda enfrentar, a pesar del temor del niño (...) Cuando el padre o la persona encargada del cuidado del niño tienen un fundado temor de persecución por el niño, se puede asumir que el niño tiene ese miedo, incluso si él no expresa o siente ese temor.⁴⁴⁸

⁴⁴² Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 6, párr. 69.

⁴⁴³ *Ibíd.*

⁴⁴⁴ Directrices Generales Inter-Agenciales sobre Niñas y Niños No Acompañados y Separados, pág. 34.

⁴⁴⁵ Convención sobre los Derechos del Niño, art. 12(2).

⁴⁴⁶ *Ibíd.*, art. 12(1).

⁴⁴⁷ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 6, párr. 25.

⁴⁴⁸ ACNUR, Directrices sobre solicitudes de asilo de niños, párr. 11.

El cumplimiento de este derecho también requiere que los adjudicadores tengan en cuenta el hecho de que “no se puede esperar que los niños puedan brindar un relato de sus experiencias como lo hacen los adultos”⁴⁴⁹. Tal y como señala el ACNUR:

Pueden tener dificultad en expresar sus miedos por una serie de razones, incluyendo el trauma, instrucciones de sus padres, falta de educación, miedo a las autoridades Estatales o personas en posiciones de poder, el uso de testimonios ya hechos por traficantes, o miedo a represalias. Ellos quizás pueden ser muy jóvenes o inmaduros para poder evaluar qué información es importante, o para interpretar aquello de lo que han sido testigos o experimentado en una forma que sea fácilmente entendible para un adulto. Algunos niños pueden omitir o distorsionar información vital o no puede diferenciar lo imaginado de la realidad. Ellos también pueden experimentar dificultad relacionada a nociones abstractas, como el tiempo o la distancia. Por lo tanto, lo que puede constituir una mentira en el caso de un adulto puede no necesariamente ser una mentira en el caso de un niño.⁴⁵⁰

Comprender estas y otras posibles características de los testimonios de los niños es crucial. El ACNUR concluye que “es, por consiguiente, esencial que los que evalúan tengan la capacitación y habilidades necesarias para poder evaluar con certeza la fiabilidad y el significado del relato del niño”.⁴⁵¹ El Comité de los Derechos del Niño también insta a los adjudicadores y examinadores a recibir la formación adecuada.⁴⁵² En particular, tal y como recomienda la Declaración de Buenas Prácticas del Programa de Menores No Acompañados y Separados en Europa, “el personal de la policía de inmigración o de frontera, así como otros actores relevantes, deberá recibir formación sobre cómo realizar entrevistas a menores de forma adecuada”.⁴⁵³

Los procedimientos utilizados deberían permitir la significativa participación de los niños. Tal y como señala el Programa de Menores No Acompañados y Separados en Europa “los

⁴⁴⁹ *Ibíd.*, párr. 72.

⁴⁵⁰ *Ibíd.*

⁴⁵¹ *Ibíd.*

⁴⁵² Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 6, párr. 75. Véase también *ibíd.*, párr. 95-97.

⁴⁵³ Programa de Menores No Acompañados y Separados en Europa, Declaración de buenas prácticas, parte B10.

menores no acompañados y separados no deben ser sometidos a procedimientos diseñados para adultos y los órganos encargados de adoptar las decisiones deben diseñar procedimientos adecuados a las necesidades de los niños y las niñas y a su capacidad de entendimiento”.⁴⁵⁴

El Programa de Menores No Acompañados y Separados en Europa ofrece las siguientes directrices para adaptar los procedimientos a la edad, madurez y circunstancias específicas de cada niño:

- “Cuando las entrevistas sean necesarias deberán llevarse a cabo de manera adecuada para los niños y niñas y por funcionarios formados en entrevistar a niños y niñas, con descansos y en una atmósfera distendida, fuera de toda amenaza”.⁴⁵⁵
- “Los menores no acompañados y separados deberán poder dar testimonio a través de diferentes medios. Esto incluye el testimonio oral, los dibujos y escritos, las grabaciones de sonido e imagen de las entrevistas con expertos independientes y el testimonio vía teleconferencia”.⁴⁵⁶
- “Es deseable, en particular con los niños y niñas más jóvenes, los discapacitados o aquellos que sufran traumas psicológicos, que un experto independiente lleve a cabo una evaluación de la capacidad del niño o niña para expresar sus necesidades de protección o un miedo fundado de persecución, así como para identificar cualquier dificultad que un niño o niña pueda tener para volver a expresar incidentes dolorosos o para revelar información sensible”.⁴⁵⁷

Por último, los niños deberían ser informados sobre las decisiones de manera personal, en la presencia de su tutor o representante legal, en un lenguaje y forma que ellos entiendan, y en un ambiente confortable y no amenazante.⁴⁵⁸

Otros requisitos y procesos específicos que determinan la condición de refugiado en los casos de los niños

⁴⁵⁴ *Ibíd.*, parte C1.3.

⁴⁵⁵ *Ibíd.*, parte D11.2.

⁴⁵⁶ *Ibíd.*, parte D11.2.

⁴⁵⁷ *Ibíd.*, parte D11.3.

⁴⁵⁸ ACNUR, Directrices sobre solicitudes de asilo de niños, párr. 77.

Los procedimientos para la determinación de la condición de refugiados utilizados en los casos que implican a niños deberían permitir que la definición de refugiado sea interpretada “teniendo presentes la edad y el género y a la luz de los motivos concretos, las formas y manifestaciones de la persecución sufrida por los menores”, recomendó el Comité de los Derechos del Niño.⁴⁵⁹

El ACNUR ofrece las siguientes directrices para los estándares empleados en la determinación de la condición de refugiado:

Aunque los niños puedan enfrentar formas similares o idénticas de daño como los adultos, ellos pueden experimentarlo de manera distinta. Las acciones y amenazas que no puedan alcanzar el umbral de persecución en el caso de un adulto pueden equivaler a persecución en el caso de un niño por el simple hecho de ser un niño.⁴⁶⁰

Tal y como expresa explícitamente el ACNUR, “el principio del interés superior del niño requiere que el daño sea valorado desde la perspectiva del niño (...) Los malos tratos pueden no alcanzar el nivel de persecución en el caso de un adulto, pero puede serlo para el caso de un niño”.⁴⁶¹

A los niños se les debería conceder el “beneficio de la duda” a la hora de evaluar sus relatos.⁴⁶²

⁴⁵⁹ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 6, párr. 74.

⁴⁶⁰ ACNUR, Directrices sobre solicitudes de asilo de niños, párr. 15.

⁴⁶¹ *Ibíd.*, párr. 12.

⁴⁶² Véase Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 6, párr. 71 (“al niño se le concederá el ‘beneficio de la duda’ en caso de que el relato del menor adoleciera de problemas de credibilidad, así como la posibilidad de recurrir en debida forma contra la decisión recaída”). ACNUR, Directrices sobre solicitudes de asilo de niños, párr. 73 (llama a una aplicación liberal del beneficio de la duda); Directrices Generales Inter-Agenciales sobre Niñas y Niños No Acompañados y Separados, pág. 34 (“al menor se le debe dar el beneficio de la duda si existiera alguna preocupación sobre la credibilidad de su historia”); Programa de Menores No Acompañados y Separados en Europa, Declaración de buenas prácticas, parte D12.2 (“Una interpretación amplia del beneficio de la duda deberá aplicarse a la hora de hacer las valoraciones de las necesidades de protección internacional de los menores no acompañados o separados”).

La prohibición de la detención migratoria de niños

De conformidad con las normas y el derecho internacional, normalmente la detención de los solicitantes de asilo debe evitarse y constituir una medida de último recurso.⁴⁶³

La detención obligatoria e indefinida de niños viola el principio de que la detención de los niños debería usarse sólo como una medida de último recurso y durante el período de tiempo más breve posible.⁴⁶⁴

Por otra parte, los niños no deben ser detenidos únicamente en razón de su estatus migratorio o el de sus padres. La Asamblea General de la ONU se suma al llamamiento a los Estados a no detener a los niños migrantes sólo porque ellos o sus padres han incumplido las leyes migratorias.⁴⁶⁵ El Comité de los Derechos del Niño de la ONU, que supervisa el cumplimiento por parte de los Estados de la Convención sobre los Derechos del Niño, concluyó que “la privación de libertad no podrá justificarse solamente porque el menor esté solo o separado de su familia, ni por su condición de inmigrante o residente”⁴⁶⁶ y urge a los Estados a “poner fin rápida y completamente a la detención de los niños a causa de su estatus migratorio”.⁴⁶⁷ El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria observó que “dada la existencia de alternativas a la detención, es difícil imaginar una situación en la que la detención de un niño no acompañado sería compatible con lo dispuesto en la segunda frase del párrafo b) del artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño, según la cual esa detención se llevará a cabo sólo como medida de

⁴⁶³ ACNUR, Directrices sobre la detención, párr. 2. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos concluyó que la Convención Americana sobre Derechos Humanos requiere que la detención migratoria sea utilizada sólo en circunstancias excepcionales; debería haber una presunción a favor de la libertad, y no de la detención. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe de Admisibilidad y Fondo No. 51/01, Caso 9903, Rafael Ferrer-Mazorra y otros (Los Cubanos del Mariel) (Estados Unidos de América), 4 de abril de 2001, párrs. 216-219.

⁴⁶⁴ Convención sobre los Derechos del Niño, art. 37(c).

⁴⁶⁵ Asamblea General de la ONU, Tercera Comisión, Los niños y adolescentes migrantes, UN Doc. A/C.3/69/L.52/Rev.1 (19 de noviembre de 2014), párr. 3.

⁴⁶⁶ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 6, párr. 61.

⁴⁶⁷ Comité de los Derechos del Niño, Informe del Día de debate general sobre los derechos de todos los niños en el contexto de la migración internacional (2012), párr. 78. La Observación General del Comité sobre el Trato de los Menores no Acompañados y Separados de su Familia Fuera de su País de Origen también señala:

La privación de libertad no podrá justificarse solamente porque el menor esté solo o separado de su familia, ni por su condición de inmigrante o residente.

Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 6, párr. 61. De manera similar, las Directrices Generales Inter-Agenciales sobre Niñas y Niños No Acompañados y Separados observan que “los niños y las niñas solicitantes de asilo o refugiados no deben ser detenidos”. Directrices Inter-Agenciales sobre Niñas y Niños No Acompañados y Separados, pág. 34.

último recurso”.⁴⁶⁸ El ACNUR establece que los niños “en principio, no deberían ser detenidos en absoluto”.⁴⁶⁹ El relator especial de la ONU sobre la Tortura señaló que la detención migratoria de niños los pone en riesgo de sufrir tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes.⁴⁷⁰ A su vez, el Secretario General de la ONU confirmó en 2013 que “la detención de niños migrantes constituye una violación de los derechos de los niños”.⁴⁷¹

En las Américas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que la privación de libertad de niñas o de niños por razones exclusivas de índole migratoria excede el requisito de necesidad, es contraria al interés superior del niño y es, por consiguiente, incompatible con los tratados regionales de derechos humanos.⁴⁷² La Convención Americana sobre Derechos Humanos concluyó después de sus visitas en 2015 a Colombia y Venezuela que la detención de corto plazo de los niños migrantes no es solamente una violación a los derechos del niño, sino que también llega al nivel de trato cruel, inhumano o degradante.⁴⁷³

De manera similar, en Europa, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos concluyó que incluso la detención a corto plazo de niños migrantes viola la prohibición de la tortura y otros malos tratos,⁴⁷⁴ y la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa determinó en 2011 que “no debe permitirse la detención de menores no acompañados por razones relacionadas con su condición de inmigrante”.⁴⁷⁵

⁴⁶⁸ Consejo de Derechos Humanos, Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, UN Doc. A/HRC/13/30 (18 de enero de 2010), párr. 60.

⁴⁶⁹ Directrices sobre la detención de ACNUR, párr. 51.

⁴⁷⁰ Asamblea General de Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la Tortura, UN Doc. A/HRC/28/68 (5 de marzo de 2015), párr. 80.

⁴⁷¹ Asamblea General de la ONU, Migración internacional y desarrollo: Informe del Secretario General, UN Doc. A/68/190 (25 de julio de 2014), párr. 75.

⁴⁷² Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o necesidad de protección internacional, Opinión Consultiva OC-21/14 del 19 de agosto de 2014 (Corte Interamericana de Derechos Humanos), párr. 154-60.

⁴⁷³ “CIDH culmina su visita a la frontera de Colombia con Venezuela”, 28 de septiembre de 2015, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/109A.asp> (consultado el 5 de marzo de 2016).

⁴⁷⁴ *Popov v. Francia*, App. Nos. 39472/07 y 39474/07 (Eur. Ct. H.R. 19 de enero de 2012); *Rahimi v. Grecia*, App. No. 8687/08 (Eur. Ct. H.R. 5 de abril de 2011); *Mubilanzila Mayeka y Kaniki Mitunga v. Bélgica*, App. No. 13178/03 (Eur. Ct. H.R. 12 de octubre de 2006).

⁴⁷⁵ Asamblea Parlamentaria, Consejo de Europa, “Menores migrantes indocumentados en situación irregular: un motivo real de preocupación”, Resolución 1810 (2011), párr. 5.9. Además, la Declaración de Buenas Prácticas del Programa de Menores No Acompañados y Separados en Europa señala que los niños separados “nunca podrán ser detenidos en base a la aplicación de política o programas de inmigración”. Programa de Menores no Acompañados y Separados en Europa, Declaración de Buenas Prácticas, parte D1. Véase también *ibíd.*, parte D6.1 (“Los menores no acompañados y separados

En los casos excepcionales en que la detención es utilizada, “deben hacerse todos los esfuerzos, incluso darle prioridad en el procesamiento de asilo, que permitan la liberación inmediata de los niños en detención y su colocación en otras formas del alojamiento apropiado”.⁴⁷⁶

Las preocupaciones sobre el secuestro por parte de traficantes y explotadores no bastan para justificar la privación de libertad. Tal y como especifica el Programa de Menores No Acompañados y Separados en Europa:

Los menores no acompañados víctimas de la trata no deben ser retenidos en condiciones de detención para ser protegidos de los explotadores. Se han de desarrollar junto con las autoridades de protección de menores medidas alternativas de seguridad, tales como hogares seguros. Con el fin de establecer medidas de protección, los cuidadores en centros de acogida y residencias han de estar formados y concienciados sobre el problema de la trata de menores con fines de prostitución y otras formas de explotación”.⁴⁷⁷

La detención de niños basada exclusivamente en su estatus inmigratorio o el de sus padres constituye una detención arbitraria.

La obligación de proporcionar atención y alojamiento a los niños no acompañados y separados

Los niños que se han visto privados de su medio familiar tienen derecho a la protección y asistencia especiales del Estado.⁴⁷⁸ Además, los niños que soliciten el reconocimiento de

nunca podrán ser detenidos por razones relacionadas con su condición de inmigrante o su entrada ilegal. Lo que incluye, independientemente de su carácter temporal, la detención en frontera, en zonas internacionales, en centros de detención de menores, en calabozos de la policía, en cárceles o en otros centros de detención especiales para menores. Aquellos casos en lo que se considere que el niño o niña ha de ser internado en un centro cerrado conforme a su interés superior estarán sujetos a control judicial”).

⁴⁷⁶ Directrices sobre la detención del ACNUR, párr. 57. Véase también Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 6, párr. 61 (“deberá hacerse todo lo posible, incluso acelerar los procesos pertinentes, con objeto de que los menores no acompañados o separados de su familia sean puestos en libertad y colocados en otras instituciones de alojamiento”).

⁴⁷⁷ Programa de Menores No Acompañados y Separados en Europa, Declaración de buenas prácticas, parte D8.1.3.

⁴⁷⁸ Convención sobre los Derechos del Niño, art. 20(1).

la condición de refugiado o que son refugiados tienen derecho a protección y asistencia humanitaria adecuada.⁴⁷⁹

Cuando se proporciona asistencia a niños no acompañados o separados, “la protección del niño y la niña debe ser el factor primordial”, subrayan las Directrices Inter-Agenciales sobre Niñas y Niños No Acompañados y Separados. “Todos los niños y las niñas necesitan seguridad y cuidados físicos y emocionales en un ambiente que estimule su desarrollo general”.⁴⁸⁰ O como señala la Declaración de Buenas Prácticas del Programa de Menores No Acompañados y Separados en Europa:

A los menores no acompañados y separados se les debe proporcionar protección y asistencia para asegurar que disponen de vestido, alimento y alojamiento adecuado así como para asegurar que sus necesidades físicas, mentales, espirituales y emocionales están cubiertas. Los niños y niñas no acompañados deberán tener la oportunidad de desarrollarse, aprender y prosperar, y deben ser apoyados y animados para alcanzar su pleno potencial.⁴⁸¹

De cara al alojamiento, las Directrices Inter-Agenciales observan en particular que “el cuidado basado en la comunidad es preferible al institucional”.⁴⁸²

El Comité de los Derechos del Niño insta a los Estados a cumplir los siguientes parámetros, entre otros, a la hora de coordinar la asistencia y el alojamiento de niños no acompañados y separados:

- Sólo se cambiará la residencia cuando con el cambio se preserve el interés superior del niño, para que haya continuidad en la atención.
- Se mantendrá juntos a los hermanos.

⁴⁷⁹ *Ibíd.*, art. 22(1).

⁴⁸⁰ Directrices Inter-Agenciales sobre Niñas y Niños No Acompañados y Separados, pág. 24.

⁴⁸¹ Programa de Menores No Acompañados y Separados en Europa, Declaración de buenas prácticas, parte B2.

⁴⁸² Directrices Inter-Agenciales sobre Niñas y Niños No Acompañados y Separados, pág. 24. De manera parecida, la Declaración de Buenas Prácticas del Programa de Menores No Acompañados y Separados en Europa destaca la necesidad de “lugares apropiados de acogida en el menor plazo posible desde su llegada o identificación”, con una preferencia por la instalación del niño dentro de una familia siempre que sea posible o, para aquellos cuya edad supera los 16 años, en “residencia apropiadas”. Programa de Menores No Acompañados y Separados en Europa, Declaración de buenas prácticas, parte D8.1.1.

- Se mantendrán una supervisión y evaluación periódicas por parte de personal calificado.
- Se mantendrá informados a los niños de las disposiciones para su atención y se tendrán en cuenta sus opiniones.⁴⁸³

Cuando los niños no acompañados o separados son acomodados en instituciones, las Directrices Inter-Agenciales sobre Niñas y Niños No Acompañados y Separados enumeran una serie de principios importantes para garantizar que se encuentren en un entorno seguro y de apoyo:

- “Los niños y niñas en instituciones deben gozar de los mismos derechos civiles y políticos que el resto de la población infantil. Debe haber monitoreo para garantizar que esos derechos sean respetados”.⁴⁸⁴
- “Debe quedar claro que el cuidado se proporcionará durante un lapso corto de tiempo mientras se busca la reunificación o un cuidado alternativo basado en la comunidad”.⁴⁸⁵
- “Los centros deberían ser pequeños, temporales y organizados en función de las necesidades de los niños y las niñas. Si fuera posible, deberían estar organizados en pequeñas unidades similares a familias. Los hermanos deberían permanecer juntos y, si fuera apropiado, también los amigos y aquellos niños y niñas provenientes de las mismas áreas geográficas o comunidades”.⁴⁸⁶
- “El centro debería estar integrado a la comunidad local tan cercanamente como sea posible y tener enlaces con las autoridades locales, cuando sea pertinente”.⁴⁸⁷
- “La atmósfera debería ser estimulante, con el día estructurado incluyendo periodos de educación, recreación y descanso, y tareas de hogar; los niños y las niñas deberían recibir enseñanzas que les permitan sobrevivir en la sociedad”.⁴⁸⁸
- “El acceso de los niños y las niñas separados, incluidos los menores refugiados, a la educación o la capacitación vocacional debe ser promovido y monitoreado”.⁴⁸⁹

⁴⁸³ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 6, párr. 40.

⁴⁸⁴ Directrices Inter-Agenciales sobre Niñas y Niños No Acompañados y Separados, pág. 26.

⁴⁸⁵ *Ibíd.*

⁴⁸⁶ *Ibíd.*

⁴⁸⁷ *Ibíd.*

⁴⁸⁸ *Ibíd.*, págs. 26-27.

⁴⁸⁹ *Ibíd.*, pág. 29.

- “Para los niños y las niñas que no pueden ser reunidos con sus familias, es importante promover el cuidado basado en la comunidad, que se construye con base en la cultura local y proporciona continuidad en el aprendizaje, la socialización y el desarrollo”.⁴⁹⁰

Como se ha señalado en el apartado anterior, como norma general no se debe privar a los niños de libertad, y nunca podrá justificarse solamente por su condición de inmigrantes o el hecho de que estén separados o solos.⁴⁹¹ Cuando la detención esté excepcionalmente justificada, “el programa tendrá como fundamento la ‘atención’ y no la ‘privación de libertad’”.⁴⁹² Todos los niños privados de libertad deben ser tratado con humanidad,⁴⁹³ y deberán estar separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño, como por ejemplo para mantener a las familias unidas.⁴⁹⁴ Como mínimo, los centros de detención deberían asegurarse de que los niños tengan:

- Acceso a recursos comunitarios culturalmente apropiados.⁴⁹⁵
- Pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada.⁴⁹⁶
- La oportunidad de recibir visitas de amigos y parientes, así como asistencia espiritual, religiosa, social y jurídica.⁴⁹⁷
- Acceso a tratamiento médico adecuado y ayuda psicológica.⁴⁹⁸
- Acceso a enseñanza,⁴⁹⁹ “de ser posible fuera del lugar de detención, a fin de facilitarles la continuación de su educación una vez en libertad”.⁵⁰⁰

⁴⁹⁰ *Ibíd.*, pág. 29.

⁴⁹¹ Véase la sección “La prohibición de la detención migratoria de niños”, arriba.

⁴⁹² Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 6, párr. 63.

⁴⁹³ Convención sobre los Derechos del Niño, art. 37(c); Reglas de la ONU para la Protección de Menores Privados de Libertad, norma 31.

⁴⁹⁴ Convención sobre los Derechos del Niño, art. 37(c); Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 6, párr. 63.

⁴⁹⁵ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 6, párr. 63.

⁴⁹⁶ Convención sobre los Derechos del Niño, art. 37(d); Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, principios 17 y 18.

⁴⁹⁷ Reglas de la ONU para la Protección de Menores Privados de Libertad, normas 59-62; Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, principio 19; Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 6, párr. 63.

⁴⁹⁸ Reglas de la ONU para la Protección de Menores Privados de Libertad, normas 49-55; Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, principio 24; Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 6, párr. 63.

⁴⁹⁹ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 13; Convención sobre los Derechos del Niño, art. 28; Reglas de la ONU para la Protección de Menores Privados de Libertad, norma 38.

⁵⁰⁰ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 6, párr. 63. Consulte también Reglas de la ONU para la Protección de Menores Privados de Libertad, norma 40; Directrices sobre la detención del ACNUR, párr. 56.

- Oportunidades para el recreo y el juego,⁵⁰¹ ya que son esenciales para su desarrollo mental y aliviarán el estrés y el trauma, tal y como señalan las Directrices sobre la detención del ACNUR.⁵⁰²

La prohibición de la devolución

El principio de no devolución prohíbe a los Estados transferir a cualquier personas, directa o indirectamente, a un lugar donde pueda tener un temor fundado de persecución o donde afrontaría el riesgo de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

México está obligado a respetar el principio de no devolución a través de sus obligaciones bajo la Convención de los Refugiados,⁵⁰³ la Convención contra la Tortura,⁵⁰⁴ el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,⁵⁰⁵ la Convención sobre los Derechos del Niño,⁵⁰⁶ la Convención Americana sobre Derechos Humanos,⁵⁰⁷ y el derecho internacional consuetudinario.⁵⁰⁸

⁵⁰¹ Reglas de la ONU para la Protección de Menores Privados de Libertad, normas 32 y 47; Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 6, párr. 63.

⁵⁰² Directrices sobre la detención del ACNUR, párr. 56.

⁵⁰³ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, art. 33.

⁵⁰⁴ Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptada el 10 de diciembre de 1984, 1465 U.N.T.S. 85 (entró en vigor el 26 de junio de 1987 y fue ratificada por México el 23 de enero de 1986), art. 3.

⁵⁰⁵ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, abierto a la firma el 19 de diciembre de 1966, 999 U.N.T.S. 171 (entró en vigor el 23 de marzo de 1976 y México se adhirió al Pacto el 23 de marzo de 1981), art. 7; Comité de los Derechos Humanos, Observación General No. 20: Artículo 7 (Prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes). UN Doc. HRI/ GEN/1/Rev.7 (1992), párr. 9 (“Los Estados no deben exponer a las personas al peligro de ser sometidas a torturas o a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes al regresar a otro país tras la extradición, la expulsión o la devolución”).

⁵⁰⁶ Convención sobre los Derechos del Niño, arts. 3(1) (interés superior del niño), 6 (derecho a la vida y a la supervivencia) y 37 (derecho a la libertad y a no ser sometido a torturas). Véase también Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 6, párr. 27.

⁵⁰⁷ Convención Americana de Derechos Humanos, adoptada el 22 de noviembre de 1969, O.A.S.T.S. No. 36 (entró en vigor el 18 de julio de 1978, y fue ratificada por México el 2 de marzo de 1981), art. 22(8) (“En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a cusa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas”).

⁵⁰⁸ Opinión Consultiva OC-21/14, pág. 211 (concluye que el principio de la no devolución constituye una norma consuetudinaria de derecho internacional). De hecho, la Declaración de Cartagena de 1984 y la Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina de 2004 reconocen el principio de la no devolución como una norma *jus cogens*. Véase la Declaración de Cartagena, Parte III, párr. 5; la Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, 16 de noviembre de 2004. Para una discusión sobre las obligaciones de no devolución de los Estados bajo el derechos internacional consuetudinario, véase también el ACNUR, El principio de la no devolución (*Non-refoulement*) como una Norma de Derechos Internacional Consuetudinario: Respuesta a la petición planteada al ACNUR por el Tribunal Constitucional Federal de la República Federal de Alemania en las Decisiones 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93, el 31 de enero de 1994; ACNUR, Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, 26 de enero de 2007, párr. 15. Véase también Conclusión No. 6 (XXVIII) No devolución, Excom, ACNUR, 28ª Sesión, 1977, párr. (a). Para un análisis del principio como una norma *jus cogens*,

El principio de la no devolución prohíbe las acciones estatales directas y constructivas que resulten en la devolución de una persona a una situación de riesgo. Como resultado, los Estados no pueden obligar a las personas a volver por la fuerza a países donde es probable que enfrenten persecución o amenazas a su vida y su seguridad.⁵⁰⁹

El Comité de los Derechos del Niño ha determinado que la prohibición de la no devolución en virtud de la Convención sobre los Derechos del Niño es amplia:

Los Estados no trasladarán al menor a un país en el que haya motivos racionales para pensar que existe un peligro real de daño irreparable para el menor, por ejemplo, pero no sólo, del tipo de los contemplados en los artículos 6 y 37 de la Convención, sea en el país hacia el que se efectuará el traslado, sea a todo país al que el menor pueda ser ulteriormente trasladado.⁵¹⁰

Esto significa que “el retorno al país de origen no entra en consideración si produce un ‘riesgo razonable’ de traducirse en la violación de los derechos humanos fundamentales del menor”, explica el comité.⁵¹¹ La obligación de abstenerse de la devolución incluye situaciones en las que el riesgo de daño irreparable “proviene de actores no estatales”.⁵¹²

Además, como ha observado la Comisión Internacional de Juristas, la protección ofrecida por el principio de la no devolución contra las amenazas a la vida y la libertad “es también más amplia que, e incluye, la definición de refugiado. Ha sido, de hecho, interpretado como que engloba circunstancias de violencia generalizada que suponen una amenaza a la vida o la libertad de la persona pero que no dan lugar a la persecución”.⁵¹³

véase también Jean Allain, “*The Jus Cogens Nature of Non-Refoulement*”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 13 (2001), págs. 533-558.

⁵⁰⁹ Véase, por ejemplo, *M.S. v. Bélgica*, App. No. 50012/08 (Eur. Ct. H.R. 31 de enero de 2012).

⁵¹⁰ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 6, párr. 27. Véase de manera general Alice Farmer, “A Commentary on the Committee of the Rights of the Child’s Definition of Non-Refoulement for Children: Broad Protection for Fundamental Rights”, *Fordham Law Review*, vol. 80 (2011), págs. 39-48.

⁵¹¹ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 6, párr. 84.

⁵¹² *Ibíd.*, párr. 27.

⁵¹³ Massimo Frigo, *Migration and Human Rights Law*, Guía para practicantes No. 6 (Ginebra: Comisión Internacional de Juristas, 2011), pág. 97.

El principio del interés superior como restricción a la devolución de niños

Considerado junto con el principio del interés superior y otras protecciones de los derechos de los niños, el principio de no devolución requiere, en palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que “cualquier decisión sobre su devolución al país de origen o a un tercer país seguro sólo podrá basarse en los requerimientos de su interés superior, teniendo en cuenta que el riesgo de vulneración de sus derechos puede adquirir manifestaciones particulares y específicas en razón de la edad”.⁵¹⁴

En términos similares, el Comité de Derechos del Niño ha señalado que “el retorno al país de origen sólo podrá contemplarse en principio si redundará en el interés superior del menor”.⁵¹⁵ El comité también observa que la “reunificación de la familia en el país de origen no favorece el interés superior del menor y, por tanto, no debe procurarse cuando exista un ‘riesgo razonable’ de que el retorno se traduzca en la violación de los derechos humanos fundamentales del menor”.⁵¹⁶ Además, el Comité de Derechos Humanos ha determinado que el no considerar el interés superior del niño como parte de una decisión sobre su devolución a su país de origen viola el derecho a la protección del menor.⁵¹⁷

Aplicar este principio en la práctica requiere que los Estados miren más allá de las rígidas restricciones de la ley de migración. Tal y como establece el ACNUR “en general se requiere una ética de cuidado – y no de imposición – para regular las interacciones con niños solicitantes de asilo”.⁵¹⁸

El Programa de Menores No Acompañados y Separados en Europa sugiere:

Un menor no acompañado o separado no deberá nunca ser devuelto o reasentado simplemente porque no tiene derecho legal a permanecer en el país de acogida o porque reúne los requisitos para un retorno administrativo, traslado, readmisión o proceso de reasentamiento. En

⁵¹⁴ Opinión Consultiva OC-21/14, párr. 242.

⁵¹⁵ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 6, párr. 84.

⁵¹⁶ *Ibíd.*, párr. 82.

⁵¹⁷ Véase Comité de Derechos Humanos, Observaciones: Comunicación No. 1564/2007, X.H.L. v. Países Bajos, UN Doc. CCPR/C/102/D/1564/2007 (15 de septiembre de 2011), párr. 10.3. Véase también Comité de Derechos Humanos, Observaciones: Comunicación No. 1554/2007, El-Hichou v. Dinamarca, UN Doc. CCPR/C/99/D/1554/2007 (20 de agosto de 2010), párrs. 7.3-7.5.

⁵¹⁸ Directrices sobre la detención del ACNUR, Directriz 9.2, párr. 52.

cualquier caso, un menor no acompañado sólo deberá ser devuelto a su país de origen, trasladado o reasentado en un país tercero cuando se considere que es en su interés superior.⁵¹⁹

Las Directrices Generales Inter-Agenciales sobre Niñas y Niños No Acompañados y Separados, desarrolladas por el Comité Internacional de la Cruz Roja, el ACNUR, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y organizaciones no gubernamentales de los derechos del niño, ofrecen las siguientes directrices para cuando el regreso al país de origen puede ser apropiado:

Se debe considerar el regreso al país de origen cuando la reunificación es factible; o cuando, después de consultar a las autoridades responsables en el país de origen, un adulto o una organización gubernamental o no gubernamental apropiada haya aceptado proporcionar protección y cuidado inmediato después del arribo.⁵²⁰

La integración constituye “la opción principal si el retorno al país de origen se revela imposible por razones jurídicas o de hecho”, observó el Comité de los Derechos del Niño.⁵²¹ En esos casos debe considerarse también el reasentamiento en un tercer país.⁵²²

Finalmente, el Comité advierte que “los argumentos no fundados en derecho, por ejemplo los basados en la limitación general de la inmigración, no pueden prevalecer sobre las consideraciones fundadas en el interés superior”.⁵²³

⁵¹⁹ Programa de Menores No Acompañados y Separados en Europa, Declaración de buenas prácticas, parte D15.1.

⁵²⁰ Directrices Inter-Agenciales sobre Niñas y Niños No Acompañados y Separados, pág. 34.

⁵²¹ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 6, párr. 89.

⁵²² *Ibíd.*, párr. 92.

⁵²³ *Ibíd.*, párr. 86.

El derecho a la educación

Todos los niños tienen derecho a la educación. Tal y como observa el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

La educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades (...) Pero su importancia no es únicamente práctica pues disponer de una mente instruida, inteligente y activa, con libertad y amplitud de pensamiento, es uno de los placeres y recompensas de la existencia humana.⁵²⁴

La enseñanza primaria debería ser obligatoria y gratuita para todos. La enseñanza secundaria y la enseñanza profesional también deberían estar disponible y al acceso de todos los niños.⁵²⁵

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “confirma que el principio de la no discriminación se aplica a todas las personas en edad escolar que residan en el territorio de un Estado Parte, comprendidos los no nacionales y con independencia de su situación jurídica”.⁵²⁶ De manera similar, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial recomienda que los Estados “eliminen los obstáculos que impiden el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales por los no ciudadanos, especialmente en el área de la educación” y que “garantice que las instituciones educativas públicas estén abiertas a los no ciudadanos y a los hijos de inmigrantes indocumentados que residan en el territorio de un Estado Parte”.⁵²⁷

⁵²⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 13: El derecho a la educación. UN Doc. E/C.12/1999/10 (8 de diciembre de 1990), párr. 1.

⁵²⁵ Convención sobre los Derechos del Niño, art. 28(1) (a), (b), (d); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 13(2)(a), (b); Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), adoptado el 17 de noviembre de 1988, O.A.S.T.S. No. 69 (entró en vigor el 16 de noviembre de 1999, y fue ratificado por México el 8 de marzo de 1996), arts. 13(1), 3(a), 3(b).

⁵²⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 13, párr. 34.

⁵²⁷ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación General XXX: Discriminación contra los no ciudadanos, UN Doc. CERD/C/Misc.11/rev.3 (23 de febrero-12 de marzo, 2004), párr. 29-30. El Comité para la Eliminación de Discriminación Racial proporciona orientación fidedigna sobre el contenido vinculante de las obligaciones establecidas en

Los niños no acompañados o separados de sus familias deben tener acceso a la educación durante todas las etapas del ciclo de desplazamiento,⁵²⁸ incluyendo cualquier período que pasen en detención.⁵²⁹

La realización del derecho a la educación para los niños que se encuentran detenidos en centros de inmigración durante períodos breves de tiempo presenta desafíos prácticos. Para abordar esos desafíos, los Estados pueden basarse en las normas y recomendaciones de la Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia. Estas normas contienen directrices útiles para que los Estados puedan ofrecer actividades educativas significativas, incluyendo clases de alfabetización y aritmética y educación para la vida para los niños en desplazamiento.⁵³⁰ Estas actividades son importantes para que haya una continuidad en la educación y pueda reanudar la educación formal en el futuro.

Los niños que pasan períodos más largos en detención deberían tener acceso a programas educativos que cubran al menos las materias de la educación obligatoria de primaria, y preferentemente también la de secundaria.⁵³¹

la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, adoptada el 21 de diciembre de 1965, 660 U.N.T.S. 195 (entró en vigor el 4 de enero de 1969, y fue ratificada por México el 20 de febrero de 1975).

⁵²⁸ “Todo menor no acompañado o separado de su familia, independientemente de su estatuto, tendrá pleno acceso a la educación en el país de acogida a tenor del artículo 28, apartado c) del párrafo 1 del artículo 29, y artículos 30 y 32 de la Convención, así como de los principios generales formulados por el Comité”. Comité de los Derechos del Niños, Observación General No. 6, párr. 41.

⁵²⁹ Véase Directrices sobre la detención del ACNUR, párr. 56 (“Durante la detención, los niños tienen derecho a la educación que, en forma óptima, debe tener lugar fuera del recinto de detención con el fin de facilitar la continuación de su educación una vez liberado”).

⁵³⁰ Véase Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia, *Minimum Standards for Education: Preparedness, Response, Recovery—A Commitment to Access, Quality and Accountability* (New York: INEE, 2010), <http://www.ineesite.org/en/minimum-standards> (consultado el 5 de marzo de 2016).

⁵³¹ Véase Asamblea General de Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, El derecho a la educación de las personas privadas de libertad: Informe del relator especial sobre el Derecho a la Educación, Vernor Muñoz, UN Doc. A/HRC/11/8 (2 de abril de 2009), párr. 91(a). Véase también Asamblea General de la ONU, Consejo de Derechos Humanos, El derecho a la educación de migrantes, refugiados y solicitantes de asilo: Informe del relator especial sobre el Derecho a la Educación, Vernor Muñoz, UN Doc. A/HRC/14/25 (16 de abril de 2010), párrs. 72-85.

Conclusión y recomendaciones

Los niños huyen en grandes números de El Salvador, Guatemala, Honduras ante amenazas específicas contra su vida y su seguridad o en respuesta a condiciones generales de inseguridad y violencia en sus países de origen. Estos niños no están motivados únicamente por el deseo de reunirse con familiares que ya viven en el extranjero o el sueño de mejores oportunidades económicas, aunque estos factores influyen en su elección de destino. Los niños que huyen en busca de seguridad a menudo elijan destinos en función del lugar donde tienen familia o donde creen que van a tener las mejores oportunidades económicas y este hecho no disminuye su legítima necesidad de protección internacional.

La detención casi automática en México de niños aprehendidos por el Instituto Nacional de Migración (INM) viola su obligación internacional de no privar a los niños de la libertad únicamente sobre la base de su condición de inmigrante. México debe tomar medidas para poner fin a la detención migratoria de niños y debe hacer un mayor uso de las alternativas a la detención, medidas que ya están disponibles bajo la ley mexicana. En particular, México debería ampliar la capacidad del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) para alojar a niños no acompañados, incluso en instalaciones abiertas y centros comunitarios. Este tipo de alojamiento no será adecuado para todos los niños, ya que algunos podrían precisar ser alojados en instalaciones cerradas, y la implementación de una amplia gama de alternativas tomará tiempo. Aun así, México debe actuar lo más rápidamente posible para poner fin a la detención migratoria de niños, excepto en la medida estrictamente necesaria en el curso de las devoluciones.

Los agentes de protección a la infancia del INM no evalúan de manera rutinaria las necesidades de protección de los niños detenidos ni les informan sobre su derecho a solicitar asilo. Y cuando los niños piden o revelan hechos que sugieren que cumplen los criterios para solicitar asilo u otras formas reconocidas de protección, muchos de ellos no son remitidos de inmediato a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) para que evalúen dichas solicitudes; además, algunos agentes del INM les disuaden activamente de proseguir con este tipo de solicitudes.

La detención es un factor importante a la hora de desmotivar a los niños a proseguir solicitudes de asilo potencialmente válidas. La detención y la perspectiva de pasar aún

más tiempo en detención puede disuadir a los niños de solicitar asilo y, en algunos casos, puede constituir una “devolución constructiva”, es decir, una manera indirecta de deportar a los niños a países donde afrontarán persecución, amenazas a sus vidas o su seguridad, y otras violaciones de derechos humanos.

México también debe garantizar que los niños tengan acceso efectivo al asilo, por ejemplo, proporcionando asesoría jurídica y otra asistencia adecuada para la preparación y presentación de solicitudes de asilo. La COMAR debe incrementar su capacidad, ampliando su presencia en Ixtepec, Oaxaca; Palenque, Chiapas; y Tenosique, Tabasco.

Recomendaciones

Al Instituto Nacional de Migración (INM):

- Asegurar que todos los agentes migratorios notifiquen a los migrantes, tanto adultos como niños, de su derecho a solicitar protección internacional y a solicitar la condición de visitante por razones humanitarias (visas humanitarias).
- Asegurar que todos los agentes migratorios tomen medidas activas para examinar las posibles necesidades de protección de los niños, tal y como están obligados a hacer de acuerdo con la ley mexicana.
- Indicar a todos los funcionarios de inmigración que no deben disuadir a los niños o adultos de ejercer su derecho a solicitar asilo. Hacerlo debería ser motivo de una acción disciplinaria.
- Transferir inmediatamente a los niños no acompañados y separados (cualquier persona menor de 18 años) a las agencias estatales y locales del DIF en lugar de mantenerlos en centros de detención migratoria. Con este fin, los agentes del INM deben tratar como niños, hasta que se establezca lo contrario mediante procedimientos de verificación de edad adecuados que cumplan con las normas de derechos humanos, a quienes digan ser menores de 18 años, pero que no poseen documentos de identidad o de otro tipo como prueba de su edad.
- Evaluar sin dilación las solicitudes de visas humanitarias, otorgándolas a todos los niños migrantes no acompañados y separados, y a todos los solicitantes de asilo, según lo indicado por la ley.
- Tomar las medidas necesarias para regularizar la situación de los niños en México en todos los casos en que el retorno no sea en el mejor interés del niño, como por ejemplo los casos cuando, de ser repatriado, el niño afrontaría el riesgo de ser

reclutado por las pandillas u otras formas de violencia pandillera, violencia doméstica o una situación de violencia generalizada.

- Asegurar que todas las devoluciones sean llevadas a cabo con respeto y dignidad. Los niños no acompañados y separados deben estar bajo la supervisión de autoridades competentes de protección de niños hasta que sean transferidos a la custodia de las autoridades de protección infantil en sus países de origen.
- Transferir las funciones de los agentes de protección a la infancia (OPI) al DIF u otra agencia apropiada. Hasta que se realice dicha transferencia, los agentes de protección a la infancia deberían llevar a cabo la evaluación de las necesidades de protección y la determinación del interés superior de todos los niños, no sólo de los que están solos o separados.
- Permitir a los grupos de la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales que trabajan con migrantes, tener acceso a todos los centros de detención de migrantes.
- Asegurar que el protocolo sobre niños en los procedimientos administrativos de inmigración, desarrollados en coordinación con la Procuraduría Federal en virtud del artículo 105 del reglamento de la Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes, refleje las recomendaciones anteriores y los principios y requisitos establecidos en la Ley General.
- Asegurar que todos los agentes migratorios reciban capacitación básica sobre el trabajo con niños, que abarque, entre otros temas, los motivos específicos bajo los cuales los niños pueden solicitar protección internacional y las maneras en que los niños pueden responder a las preguntas.

A la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR):

- Desarrollar, con la asistencia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), procedimientos apropiados a la edad para entrevistar a niños y otros aspectos del proceso de asilo.

A todas las agencias gubernamentales que trabajan con niños refugiados y migrantes, incluyendo la COMAR, el DIF y el INM:

- Asegurar el acceso a servicios de educación para todos los niños solicitantes de asilo, mientras que sus solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado estén pendientes.

- Asegurar el acceso a servicios de asistencia jurídica gratuita para todos los niños migrantes no acompañados y separados, así como para todos los solicitantes de asilo, en particular a los que están detenidos.
- Proporcionar acceso a servicios de salud y psicosociales a las víctimas de violencia, y atención integral a las víctimas de violación sexual, incluyendo la anticoncepción de emergencia y el aborto seguro y legal.
- Cuando la reunificación familiar en los países de origen pueda ser posible, las autoridades de protección de México deben trabajar con sus homólogos en los países de origen para confirmar la validez de la relación familiar y determinar si el regreso es en el interés superior del niño.
- En los casos en los que el retorno al país de origen no es en el mejor interés del niño, cooperar con el DIF para identificar y facilitar la reubicación con un miembro de la familia en México o en una ubicación de cuidado basada en una comunidad alternativa apropiada. En los casos en que un miembro de la familia que vive en un tercer país está dispuesto y es capaz de cuidar del niño, estos organismos deben trabajar con el Ministerio de Asuntos Exteriores para coordinar la reubicación del niño con ese miembro de la familia.

A la Secretaría de Gobernación:

- Expandir la presencia de la COMAR en los estados del sur, sobre todo en Tabasco, Oaxaca y otras regiones en Chiapas, además de su actual oficina en Tapachula.

Al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos:

- Establecer por ley la regularización de la situación del niño migrante en México en todos los casos en los que el retorno no sea en el mejor interés del niño, como por ejemplo, cuando el niño afrontaría un riesgo de reclutamiento por parte de las pandillas u otras formas de violencia relacionada con estas, violencia doméstica o una situación de violencia generalizada, en caso de ser devuelto.

A Estados Unidos:

- Debido a que puede esperarse de manera razonable que la presión de Estados Unidos sobre México para frenar el flujo de migrantes centroamericanos hacia la frontera con EE.UU. signifique que las autoridades migratorias mexicanas detendrán a más personas, incluyendo a solicitantes de asilo y aquellos que

necesiten protección, EE.UU. debería ayudar a México a reforzar su capacidad para hacer frente a tales solicitudes y necesidades de una manera que sea respetuosa con los derechos. Cualquier incremento en la financiación de EE.UU. para mejorar la capacidad de control fronterizo y migratorio de México debería incluir también una mayor financiación para:

- mejorar y ampliar la capacidad de México para registrar y procesar solicitudes de asilo y otros tipos de protección;
 - aumentar la capacidad de México para ofrecer apoyo social a los solicitantes de asilo con casos pendientes y a otros migrantes vulnerables;
 - integrar a los refugiados reconocidos y a los beneficiarios de protección complementaria.
- Asegurar que los fondos estadounidenses dedicados a actividades de control fronterizo y migratorio no socaven el derecho de buscar y recibir asilo en México.
 - Condicionar la financiación a entidades mexicanas dedicadas al control de fronteras y la inmigración a un cumplimiento demostrado de las normas nacionales e internacionales de derechos humanos y medidas contra la corrupción.
 - Abrir su Programa de Procesamiento de Refugiados/Permisos para Niños Menores en Centroamérica (CAM) a los niños de El Salvador, Guatemala y Honduras que han huido a otros países de la región, como México y Costa Rica, y ampliar los criterios de elegibilidad para los familiares en Estados Unidos para que no incluyan sólo a los padres sino también a otros familiares adultos que estén legalmente presentes en el país.
 - Establecer un programa de inmigración humanitaria para reunificar a los niños dentro de sus países en el Triángulo Norte con padres y familiares adultos legalmente presentes en EE.UU. sin requerir que los niños solicitantes tengan que demostrar un temor fundado de persecución en su país de origen.

Anexo: Análisis de datos sobre detenciones, devoluciones y solicitudes de asilo

En la primera mitad de 2014 llegaron a Estados Unidos cifras sin precedentes de familias y niños no acompañados provenientes de El Salvador, Guatemala y Honduras, en lo que comúnmente pasó a conocerse como “la ola”.⁵³² Como se ha señalado en este informe, la respuesta política de EE.UU. ante este fuerte aumento en el número de llegadas desde América Central incluyó el redoblamiento de los esfuerzos para promover el control migratorio y medidas disuasorias en México y los otros países del Triángulo Norte, incluso una importante concesión de fondos para financiar estas iniciativas.⁵³³

Parece que la respuesta de EE.UU. tuvo el efecto buscado, al menos durante el resto de 2014 y en 2015. El número de aprehensiones por parte de las autoridades estadounidenses de niños no acompañados del Triángulo Norte disminuyó durante este período, mientras que las detenciones mexicanas se dispararon, lo que sugiere que EE.UU. logró convencer a México para que asumiera un papel más activo en el control de la inmigración a lo largo de su frontera con Guatemala.

Las aprehensiones y detenciones de niños por parte de México aumentaron un 140 por ciento desde 2013 hasta 2014, y los niños no acompañados representaron casi la mitad de todos los niños detenidos durante 2014. Las aprehensiones de niños por parte de las autoridades mexicanas volvieron a registrar un alza en 2015: las detenciones de todos los niños vieron un incremento del 55 por ciento mientras que las de los niños no acompañados ascendieron un 70 por ciento en comparación con 2014. La gran mayoría de estos niños—más del 97 por ciento—eran de El Salvador, Guatemala y Honduras.⁵³⁴

⁵³² Véase, por ejemplo, Cindy Change y Kate Linthicum – “US Seeing a Surge in Central American Asylum Seekers”, *Los Angeles Times*, 15 de diciembre de 2013, <http://articles.latimes.com/2013/dec/15/local/la-me-ff-asylum-20131215> (consultado el 29 de febrero de 2016). Véase en general William A. Kandel y Lisa Seghetti, *Unaccompanied Alien Children: An Overview* (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 18 de agosto de 2015), pág. 3; también Haeyoun Park, “Children at the Border”, *New York Times*, 21 de octubre de 2014, <http://www.nytimes.com/interactive/2014/07/15/us/questions-about-the-border-kids.html> (consultado el 29 de febrero de 2016).

⁵³³ Véase Capítulo I, sección “El papel de Estados Unidos”, subsección “El incremento de las llegadas”.

⁵³⁴ Estas cifras son “eventos” de detención, en lugar del número de niños detenidos; esto significa que un mismo niño puede haber sido detenido en más de una ocasión. México reporta el número de detenciones y deportaciones por año de calendario. Estos datos están tomados de los *Boletines estadísticos* de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y son

El aumento en las aprehensiones y detenciones se vio acompañado por un incremento similar en las devoluciones o deportaciones, de niños desde México a sus países de origen. Las repatriaciones de niños aumentaron en más del doble entre 2013 y 2014, mientras que en 2015 las devoluciones de niños no acompañados fueron un 75 por ciento más que en 2014.

Estos significativos incrementos en las medidas de control migratorio no estuvieron asistidos por un aumento equiparable en la protección internacional, al menos para los niños no acompañados. Un total de 62 niños no acompañados (incluyendo a 54 provenientes de los tres países del Triángulo Norte de América Central) solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiado en 2013. En los años siguientes, el número de solicitudes de asilo de niños no acompañados no ha dejado de crecer: 78 en 2014, y 131 en los primeros 11 meses de 2015. Sin embargo, esas cifras siguen siendo apenas una pequeña parte del número total de niños no acompañados que son detenidos y deportados cada año.

En los primeros 11 meses de 2015, un total de 52 niños recibieron protección internacional, un alza frente a los 18 que la obtuvieron en 2013 y los 25 en 2014.

En resumen, significativamente, hoy en día son aprehendidos y expulsados de México más niños no acompañados que hace tres años. Pero el número que recibe protección internacional sigue siendo de apenas el 0,3 por ciento de los niños no acompañados que son detenidos cada año.

Llegadas de niños de América Central a Estados Unidos

El incremento en las llegadas a Estados Unidos (medidas por el número de detenciones) de niños no acompañados y familias con niños provenientes del Triángulo Norte de América Central comenzó a registrarse después de 2011.⁵³⁵ En el año fiscal (AF) 2009, un

analizados con mayor detalles en la sección “Aprehensión y detención de niños de América Central en México”, a continuación.

⁵³⁵ A menos que se indique lo contrario, todas las estadísticas mencionadas en esta sección provienen de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos (CBP), “Southwest Border Unaccompanied Alien Children Statistics FY 2016”, <http://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children/fy-2016> (consultado el 12 de enero de 2016), y CBP, “Total Unaccompanied Alien Children (0-17 Years Old), Apprehensions by Month, FY 2010-2015,” <https://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/BP%20Total%20Monthly%20UACs%20by%20Sector%2C%20FY10-FY15.pdf> (consultado el 12 de enero de 2016).

período de 12 meses a partir del 1 de octubre de 2008, la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP) reportó 3.304 aprehensiones de niños no acompañados que eran ciudadanos de El Salvador, Guatemala y Honduras. Las detenciones de niños no acompañados procedentes de estos tres países aumentaron ligeramente durante los dos años siguientes, a 3.993 para el AF 2010 y 3.976 para el AF 2011. La CBP detuvo a 10.146 niños no acompañados del Triángulo Norte en el AF 2012 y 17.055 en el AF 2013.

En el AF 2014, la CBP interceptó a 51.705 niños no acompañados procedentes de estos tres países, casi el triple que en el anterior período de 12 meses. La CBP detuvo a 28.387 niños no acompañados del Triángulo Norte durante el AF 2015.⁵³⁶

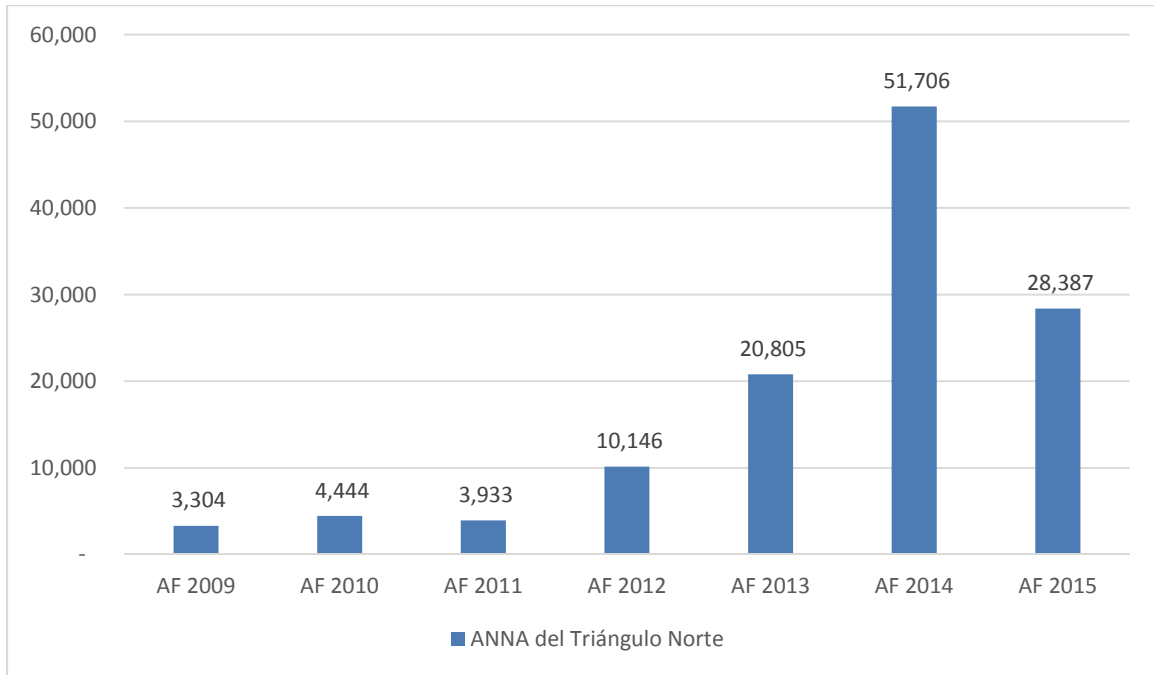
Durante el período de tres meses entre el 1 de octubre y el 31 de diciembre de 2015, los tres primeros meses del AF 2016, la CBP detuvo a 14.263 niños no acompañados de los tres países del Triángulo Norte en la frontera entre EE.UU. y México. Un total de 17.370 niños no acompañados (de todos los países de origen) fueron detenidos en el sector de la frontera suroeste de Estados Unidos entre el 1 de octubre y el 31 de diciembre de 2015, un incremento del 117 por ciento frente a las 7.987 aprehensiones llevadas a cabo en el mismo período de 2014.⁵³⁷

El Gráfico 1 muestra las detenciones de la CBP de niños no acompañados provenientes del Triángulo Norte para los años fiscales 2009-2015.

⁵³⁶ Véase Marc R. Rosenblum, *Unaccompanied Child Migration to the United States: The Tension Between Protection and Prevention* (Washington, D.C.: Transatlantic Council on Migration, Instituto de Política Migratoria, abril de 2015), pág. 4, Gráfico 2 (muestra las detenciones mensuales de niños migrantes no acompañados, octubre 2009-febrero 2015).

⁵³⁷ Véase Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP), “Southwest Border Unaccompanied Alien Children Statistics FY 2016”, <http://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children/fy-2016> (consultado el 12 de enero de 2016). Véase también Julia Preston, “Number of Migrants Illegally Crossing Rio Grande Rises Sharply”, *The New York Times*, 26 de noviembre de 2015, <http://www.nytimes.com/2015/11/27/us/number-of-migrants-illegally-crossing-rio-grande-rises-sharply.html> (consultado el 29 de febrero de 2016); Julia Preston, “US to Open Shelters for New Surge of Youths Crossing Southwest Border”, *The New York Times*, 7 de diciembre de 2015, <http://www.nytimes.com/2015/12/08/us/us-to-open-shelters-for-new-surge-of-youths-crossing-southwest-border.html> (consultado el 29 de febrero de 2016).

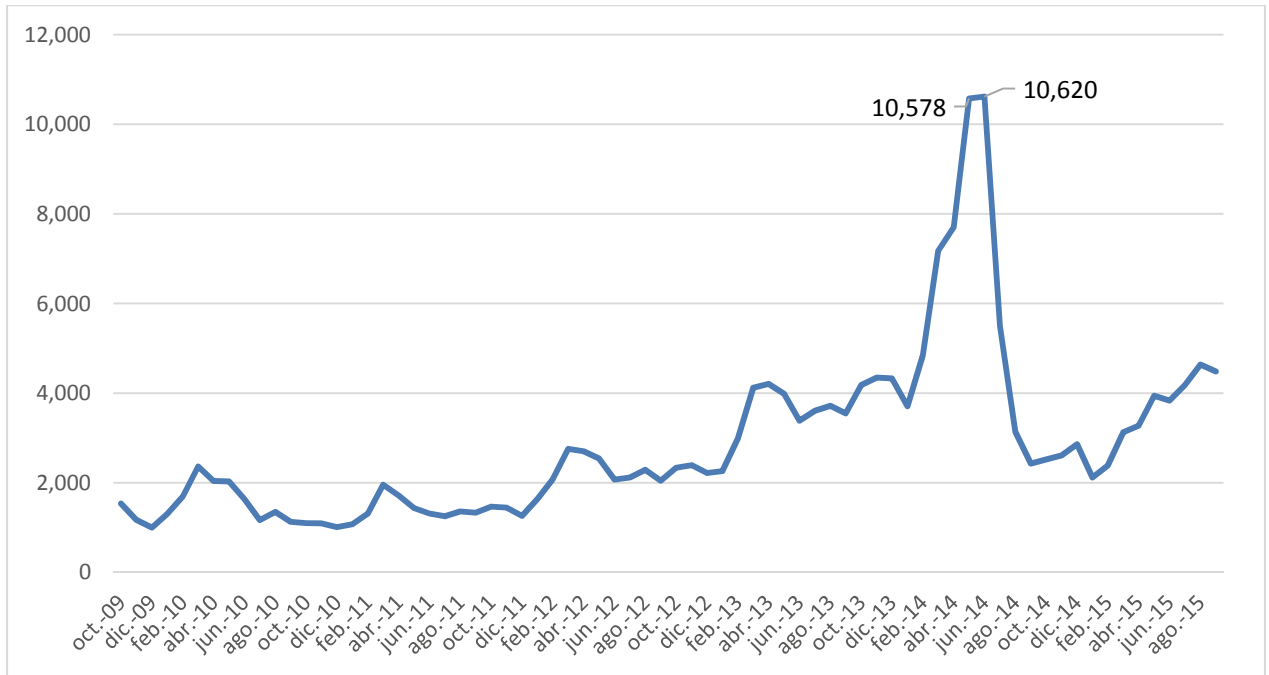
Gráfico 1: Aprehensiones de niños no acompañados del Triángulo Norte en la frontera suroeste de EE.UU.



Fuente: CBP, “Southwest Border Unaccompanied Alien Children”.

La mayoría de las aprehensiones durante el AF 2014 se llevaron a cabo de febrero a junio de 2014. El Gráfico 2 ilustra las cifras mensuales de detenciones de niños no acompañados de todos los países (la CBP no publica datos mensuales de aprehensiones desglosados por país de origen). En el gráfico puede verse que estas aprehensiones alcanzaron su punto máximo en mayo de 2014, con 10.578; y en junio de 2014, con 10.620.

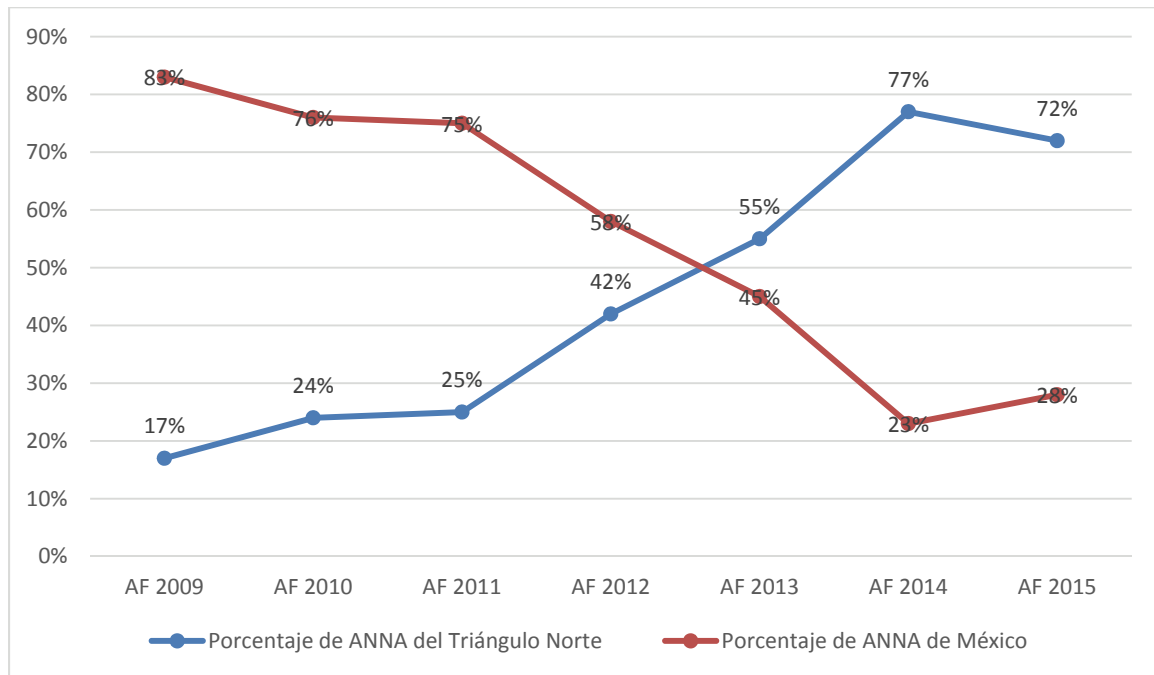
Gráfico 2: Aprehensiones de niños no acompañados en el sector de la frontera suroeste de EE.UU. por meses, desde octubre de 2009 hasta septiembre de 2015



Fuente: CBP, "Total Monthly UACs by Sector".

Además de su aumento en términos absolutos, los niños no acompañados procedentes de El Salvador, Guatemala y Honduras también representaron una proporción cada vez mayor del total de niños no acompañados detenidos en la frontera entre Estados Unidos y México, tal y como muestran los Gráficos 3 y 4.

Gráfico 3: Porcentajes de niños no acompañados del Triángulo Norte y México detenidos en el sector de la frontera suroeste de EE.UU.

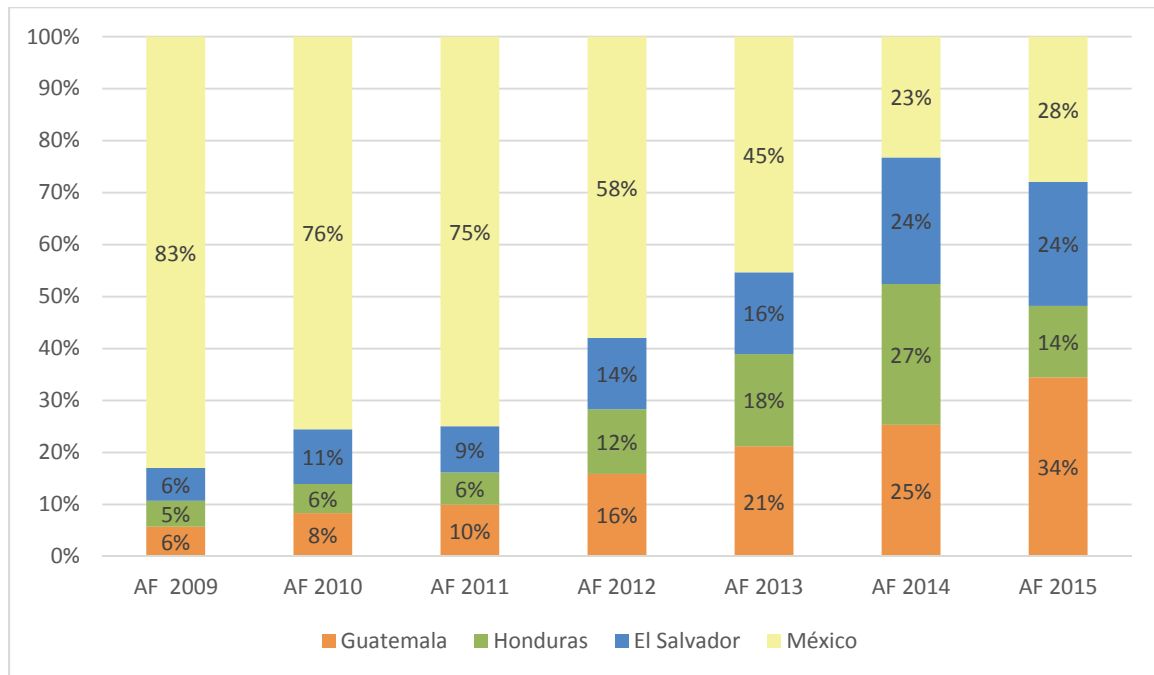


Fuente: CBP, “Southwest Border Unaccompanied Alien Children”.

En el año fiscal 2011, los niños no acompañados procedentes de estos tres países representaban una cuarta parte de todas las detenciones en la frontera. En el año fiscal 2014, estos niños pasaron a representar las tres cuartas partes de todos los niños no acompañados detenidos en la frontera. Las aprehensiones de los niños no acompañados de estos tres países de América Central disminuyeron en términos absolutos en el año fiscal 2015, pero seguían representando el 72 por ciento de todos los niños no acompañados detenidos por la CBP en la frontera entre Estados Unidos y México durante ese año fiscal.⁵³⁸

⁵³⁸ Véase Dennis Stinchcomb y Eric Hershberg, *Unaccompanied Migrant Children from Central America: Context, Causes, and Responses*, CLALS Working Paper Series, No. 7 (Washington, D.C.: Center for Latin American and Latino Studies, American University, noviembre de 2014) (en inglés), pág. 7.

Gráfico 4: Porcentajes de niños no acompañados detenidos en el sector de la frontera sudoeste de EE.UU., por país de origen



Fuente: CBP, “Southwest Border Unaccompanied Alien Children”

El número de niñas no acompañadas también aumentó notablemente, especialmente entre el AF 2013 y el AF 2014. Sólo en los primeros siete meses del AF 2014 el número de niñas no acompañadas detenidas en la frontera entre Estados Unidos y México fue un 77 por ciento mayor que el registrado en todo el AF 2013, según cálculos del centro de investigación Pew Research Center. Nueve de cada 10 niñas no acompañadas detenidas entre el 1 de octubre de 2013 y el 31 de mayo de 2014 provenían del Triángulo Norte⁵³⁹. Lo mismo es cierto para México, que reportó un alza del 62,4 por ciento en las aprehensiones de niñas no acompañadas en 2015 en comparación con 2014.⁵⁴⁰

Además, tanto Estados Unidos como México están deteniendo a más niños pequeños. El número de niños no acompañados menores de 13 años interceptados por las autoridades de EE.UU. aumentó un 117 por ciento en el AF 2014 frente al AF 2013. El 16 por ciento de

⁵³⁹ Véase Jens Manuel Krogstad, Ana González-Barrera, y Mark Hugo López, “At the Border, a Sharp Rise in Unaccompanied Girls Fleeing Honduras”, Pew Research Center, 25 de julio de 2014, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/07/25/at-the-border-a-sharp-rise-in-unaccompanied-girls-fleeing-honduras/> (en inglés) (consultado el 29 de febrero de 2016).

⁵⁴⁰ Las autoridades migratorias de México detuvieron a 4.961 niñas no acompañadas en 2015, en comparación con 3.055 en 2014. Secretaría de Gobernación, Estadística, *Boletines Estadísticos 2014 y 2015*, http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos (consultado el 26 de enero de 2016).

todos los niños no acompañados detenidos en el AF 2014 eran menores de 13 años, en comparación con el 9 por ciento del total de los niños no acompañados detenidos en el AF 2013. En el AF 2015, los niños no acompañados de 12 años o menos representaron el 13 por ciento de todos los niños no acompañados detenidos por la CBP, una proporción menor que en el AF 2014; aún así, el número absoluto de niños no acompañados menores de 13 años fue mayor en el AF 2015 que en el año fiscal anterior.⁵⁴¹ Del mismo modo, las estadísticas mexicanas de inmigración, que registran el número de niños no acompañados menores de 11 años, muestran un aumento del 33 por ciento en estas detenciones entre el AF 2014 y el AF 2015.⁵⁴²

En el AF 2014 también se detuvo a un número significativamente más grande de familias provenientes de los tres países, muchas de las cuales viajaban con niños: durante ese período, 68.684 personas fueron detenidas mientras viajaban con otro miembro de la familia, un salto del 356 por ciento frente a las 15.056 personas interceptadas en esas condiciones en el AF 2013.⁵⁴³

Aprehesión y detención de niños de América Central en México

Las aprehesiones y las detenciones de niños centroamericanos por autoridades mexicanas aumentaron entre 2013 y 2014 y nuevamente en 2015.⁵⁴⁴ Este incremento puede

⁵⁴¹ Jens Manuel Krogstad, Ana González-Barrera, y Mark Hugo López, “Children 12 and Under Are Fastest Growing Group of Unaccompanied Minors at US Border”, 22 de julio de 2014, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/07/22/children-12-and-under-are-fastest-growing-group-of-unaccompanied-minors-at-u-s-border/> (consultado el 29 de febrero de 2016).

⁵⁴² SEGOB, *Boletín estadístico 2013*, Cuadro 3.1.3 (Eventos de extranjeros presentados ante la autoridad migratoria, según grupos de edad, condición de viaje y sexo, 2013), http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_alojados_y_devueltos_2013;

Boletín estadístico 2014, Cuadro 3.1.3 (Eventos de extranjeros presentados ante la autoridad migratoria, según grupos de edad, condición de viaje y sexo, 2014), http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_alojados_y_devueltos_2014;

Boletín estadístico 2015, Cuadro 3.1.3 (Eventos de extranjeros presentados ante la autoridad migratoria, según grupos de edad, condición de viaje y sexo, 2015), http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_presentados_y_devueltos (consultado el 26 de enero de 2016).

⁵⁴³ Departamento de Seguridad Nacional de EE.UU., Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza, “CBP Border Security Report: Fiscal Year 2014”, 19 de diciembre de 2014, pág. 1, http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/FINAL%20Draft%20CBP%20FY14%20Report_20141218.pdf (consultado el 29 de enero de 2016).

⁵⁴⁴ Esta sección analiza datos de la SEGOB utilizando las siguientes fuentes: *Boletín estadístico 2011*, Cuadro 3.1.3 (Eventos de extranjeros alojados en estaciones migratorias, según grupos de edad, condición de viaje y sexo, 2011), http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_alojados_y_devueltos_2011 (consultado el 7 de enero de 2016); *Boletín estadístico 2012*, Cuadro 3.1.3 (Eventos de extranjeros alojados en estaciones migratorias, según grupos de edad, condición de viaje y sexo, 2012),

ser el resultado de la mayor presión que hizo Estados Unidos para “detener el flujo de la migración ilegal de América Central”.⁵⁴⁵ El aumento en las detenciones también sugiere que, en los últimos dos años, muchos más niños centroamericanos viajaron a México que antes de 2014, y que el refuerzo de las medidas de control migratorio no ha reducido estas llegadas.

En 2011, el Instituto Nacional de Migración (INM) “alojó” (es decir, detuvo) a un total de 4.160 niños en centros de detención migratoria.⁵⁴⁶ El número de niños en detención migratoria ascendió a 6.107 en 2012, un incremento del 46,8 por ciento frente al año anterior.⁵⁴⁷

A principios de 2013, el INM reportó las “presentaciones” (órdenes de detención después de la aprehensión) en lugar del número de “alojamientos” de niños.⁵⁴⁸ El INM realizó 9.630 aprehensiones de niños en 2013. En 2014, esa cifra ascendió a 23.096, un salto del 140 por ciento frente al año anterior.⁵⁴⁹ En 2014 llevó a cabo 23.096 detenciones de niños, un incremento del 140 por ciento frente al 2013.⁵⁵⁰ (Estos datos se refieren a “eventos” de detención en lugar de niños individuales: es decir, un niño puede haber sido aprehendido más de una vez en un mismo año).

http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_alojados_y_devueltos_2012 (consultado el 7 de enero de 2016); *Boletín estadístico 2013*, Cuadro 3.1.3 (Eventos de extranjeros presentados ante la autoridad migratoria, según grupos de edad, condición de viaje y sexo, 2013),

http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_alojados_y_devueltos_2013 (consultado el 7 de enero de 2016); *Boletín estadístico 2014*, Cuadro 3.1.3 (Eventos de extranjeros presentados ante la autoridad migratoria, según grupos de edad, condición de viaje y sexo, 2014) y 3.1.5 (Eventos de menores presentados ante la autoridad migratoria, según continente, país de nacionalidad, grupos de edad, condición de viaje y sexo, 2014),

http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_alojados_y_devueltos_2014 (consultado el 7 de enero de 2016); *Boletín estadístico 2015*, Cuadro 3.1.5 (Eventos de menores presentados ante la autoridad migratoria, según continente, país de nacionalidad, grupos de edad, condición de viaje y sexo, 2015),

http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_presentados_y_devueltos (consultado el 26 de enero de 2016).

⁵⁴⁵ Testimonio de Lev J. Kubiak, director asistente de operaciones internacionales, Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de EE.UU., ante el Subcomité de la Cámara sobre Seguridad Fronteriza y Marítima, 8 de junio de 2015, págs. 7-8.

⁵⁴⁶ SEGOB, *Boletín estadístico 2011*, Cuadro 3.1.3.

⁵⁴⁷ SEGOB, *Boletín estadístico 2011*, Cuadro 3.1.3; *Boletín estadístico 2012*, Cuadro 3.1.3.

⁵⁴⁸ La importancia práctica de este cambio no queda clara, porque todos aquellos que son “presentados” son luego “alojados” en centros de detención migratoria durante varios días o más. Véase, por ejemplo, Insyde, *Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración*, pág. 277.

⁵⁴⁹ SEGOB, *Boletín estadístico 2013*, Cuadro 3.1.3.

⁵⁵⁰ SEGOB, *Boletín estadístico 2014*, Cuadro 3.1.3.

En cada uno de estos años, entre el 24 y el 28 por ciento de los niños aprehendidos y detenidos por el INM fueron niñas.

Hasta 2014, los datos públicos disponibles del INM sobre la detención y aprehensión de niños mostraban sólo las cifras del número de niños no acompañados de menos de 12 años, por lo que no es posible obtener una visión completa del número total de niños aprehendidos o detenidos en años anteriores. (Sin embargo, los datos para las deportaciones de niños están desglosados por país, grupo de edad y condición de viaje dependiendo de si viajaban acompañados o no, tal y como se muestra más adelante en este anexo).

En 2011 el INM detuvo a 205 niños no acompañados de menos de 12 años y en 2012, a 206.⁵⁵¹ En 2013, cuando el INM empezó a registrar las aprehensiones en lugar de las detenciones, aprehendió a 299 niños no acompañados de menos de 12 años.⁵⁵² En 2014 el INM aprehendió a 1.853 niños no acompañados de menos de 12 años, un salto del 520 por ciento en comparación con el año anterior.⁵⁵³ En 2015 el número de aprehensiones de niños no acompañados por parte del INM ascendió a 2.419, un 30,5 por ciento más que en 2014.⁵⁵⁴

En 2014 el INM aprehendió a un total de 10.943 niños no acompañados, incluyendo a 9.090 de entre 12 y 17 años. Los niños no acompañados representaron un 47 por ciento de todos los niños interceptados ese año.⁵⁵⁵

A principios de 2014, los datos públicos disponibles para las aprehensiones comenzaron a mostrarse desglosados por país de origen y, dentro de esa categoría, por edad y condición de viaje en función de si iban acompañados o no. Más del 97 por ciento de los niños no acompañados así como todos los niños aprehendidos en 2014 procedían de El Salvador, Guatemala y Honduras.⁵⁵⁶ El Gráfico 5 muestra las cifras mensuales de

⁵⁵¹ SEGOB, *Boletín estadístico 2011*, Cuadro 3.1.3; *Boletín estadístico 2012*, Cuadro 3.1.3.

⁵⁵² SEGOB, *Boletín estadístico 2013*, Cuadro 3.1.3.

⁵⁵³ SEGOB, *Boletín estadístico 2014*, Cuadro 3.1.3.

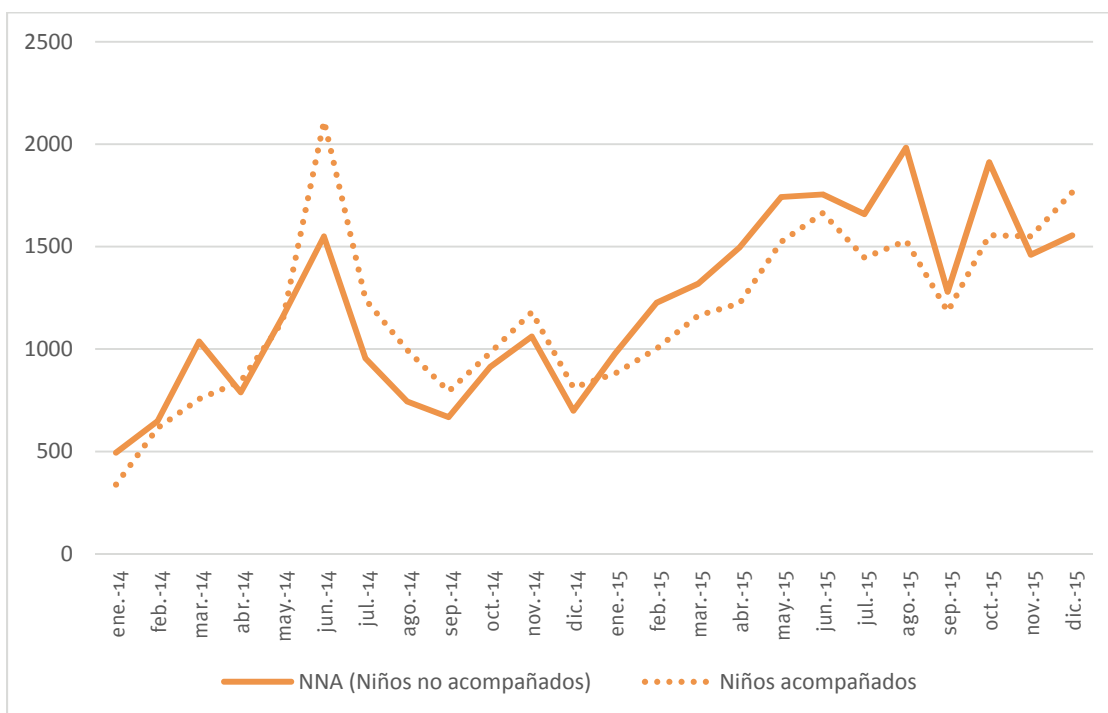
⁵⁵⁴ SEGOB, *Boletín estadístico 2015*, Cuadro 3.1.3.

⁵⁵⁵ SEGOB, *Boletín estadístico 2014*, Cuadro 3.1.5.

⁵⁵⁶ SEGOB, *Boletín estadístico 2014*, Cuadro 3.1.5.

aprehensiones para los niños acompañados y no acompañados de cada uno de estos tres países en 2014 y 2015.

Gráfico5: Aprehensiones por parte del INM de niños del Triángulo Norte, de enero de 2014 a diciembre de 2015



Fuente: SEGOB, *Boletín estadístico 2014*, Cuadro 3.1.5; *Boletín estadístico 2015*, Cuadro 3.1.5

Desde enero hasta fines de diciembre de 2015, el INM detuvo a un total de 35.704 niños, lo que significa que las aprehensiones de niños en 2015 registraron un aumento de 54,6 por ciento frente a 2014.

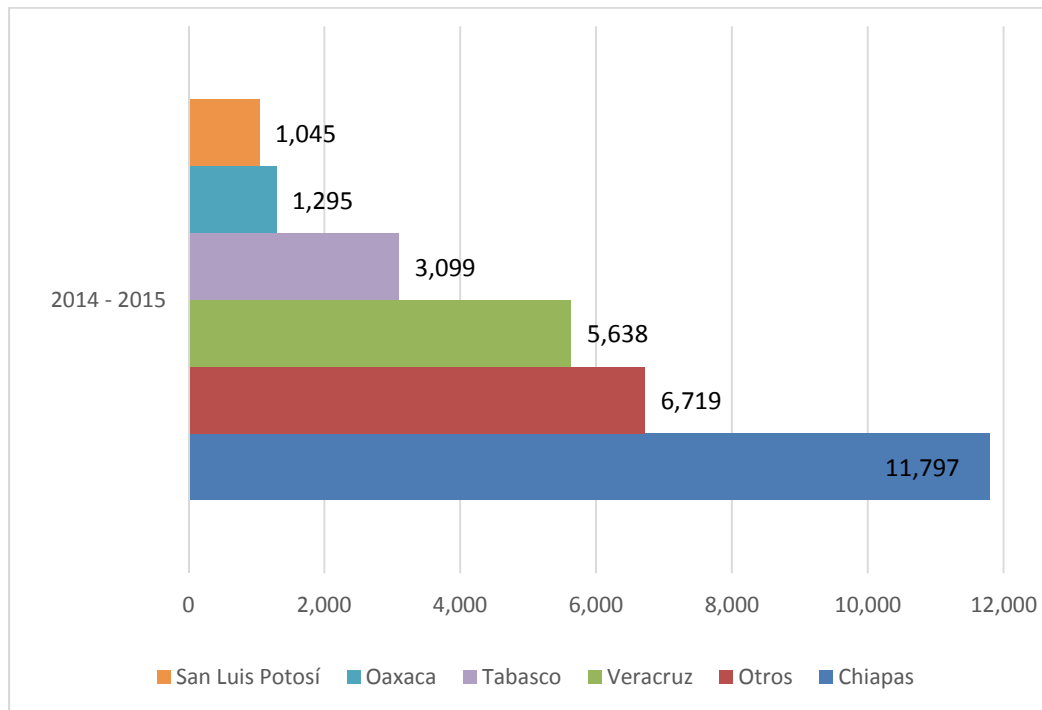
Estas aprehensiones incluían a 18.650 niños no acompañados, un incremento de 70,4 por ciento frente a 2014. Casi nueve de cada 10 niños no acompañados tenían entre 12 y 17 años. Más de la mitad (52 por ciento) de todos los niños aprehendidos en 2015 viajaban solos.

Los niños de los tres países del Triángulo Norte de América Central representaron el 98 por ciento de todos los niños y el 99 por ciento de los niños no acompañados aprehendidos ese año.⁵⁵⁷

⁵⁵⁷ SEGOB, *Boletín estadístico 2015*, Cuadro 3.1.5.

La mayoría de los niños, independientemente de si viajaban sin compañía o con familia, fueron aprehendidos (y detenidos) en el estado de Chiapas, como muestra el Gráfico 6. Más de 4.000 niños no acompañados fueron aprehendidos en Chiapas en 2014 y casi 7.500 en 2015. Todos menos unos pocos eran del Triángulo Norte de América Central, lo que significa que cuatro de cada 10 niños no acompañados de América Central fueron aprehendidos en ese estado.⁵⁵⁸ A pesar de que Chiapas representa un número desproporcionado de aprehensiones de niños (y adultos), no recibe ningún tipo de personal adicional de la COMAR ni del INM para la protección de la infancia, tal y como se ha señalado anteriormente en este informe.

Gráfico 6: Aprehensión de niños no acompañados, por estado, en 2014 y 2015



Fuente: SEGOB, *Boletín estadístico 2014*, Cuadro 3.1.4; *Boletín estadístico 2015*, Cuadro 3.1.4

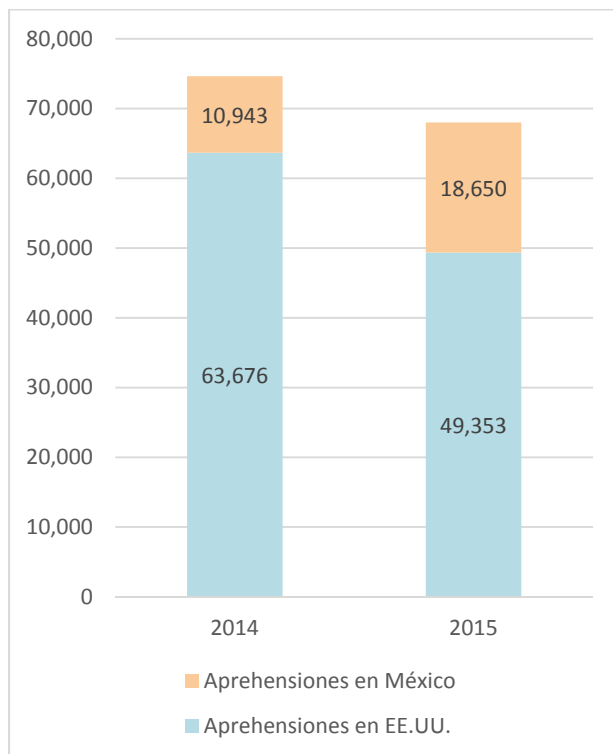
Las autoridades mexicanas aprehendieron a más niños en 2015 y nuevamente en torno al 40 por ciento de las detenciones tuvieron lugar en Chiapas. Desde enero hasta diciembre de 2015, se llevaron a cabo 7.495 aprehensiones de niños no acompañados en ese estado, en comparación con el total de 18.650 para todo el país. Contabilizando tanto a

⁵⁵⁸ SEGOB, *Boletín estadístico 2014*, Cuadro 3.1.4; *Boletín estadístico 2015*, Cuadro 3.1.4.

los niños acompañados como a los no acompañados, el INM aprehendió a 13.815 niños en Chiapas del total de 35.704 que detuvo en todo el país en 2015.⁵⁵⁹

Si el objetivo de las políticas estadounidenses era “detener el flujo” mediante el traslado de las responsabilidades del control migratorio a las autoridades mexicanas, tal y como sugieren las declaraciones del Secretario Johnson y el presidente Obama,⁵⁶⁰ parece que surtieron efecto en el corto plazo. Las autoridades estadounidenses aprehendieron a un 22 por ciento menos de niños no acompañados en 2015 que en 2014. Sin embargo, las autoridades mexicanas aprehendieron a un 70 por ciento más de niños no acompañados en ese mismo período, como puede verse en el Gráfico 7.

Gráfico 7: Aprehensiones por parte de EE.UU. y México de niños no acompañados



Fuente: Para datos de EE.UU.: CBP, “Southwest Border Unaccompanied Alien Children”; Patrulla Fronteriza de EE.UU., “Total Unaccompanied Alien Children (0-17 Years Old), Apprehensions by Month, FY 2010-2015”. Datos para México: SEGOB, *Boletín estadístico 2014*, Cuadro 3.1.5; *Boletín estadístico 2015*, Cuadro 3.1.5

⁵⁵⁹ SEGOB, *Boletín estadístico 2015*, Cuadro 3.1.4.

⁵⁶⁰ Declaración del Secretario Jeh Johnson sobre la situación a lo largo de la frontera suroeste, 8 de septiembre de 2014. Véanse también declaraciones del presidente Obama y el presidente Enrique Peña Nieto tras reunión bilateral, 6 de enero de 2015.

Deportaciones de niños a sus países de origen

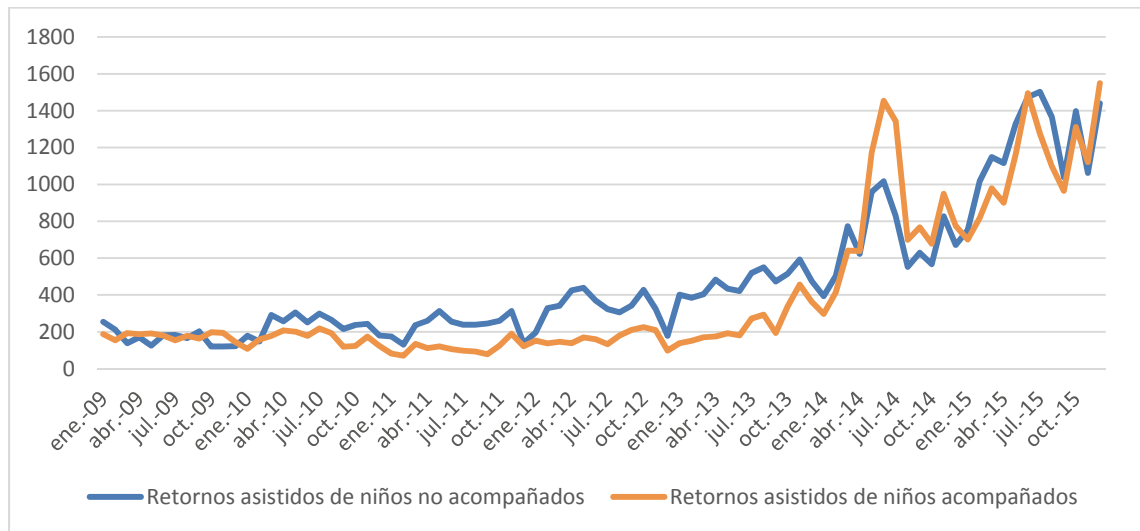
Las deportaciones de niños (“retornos asistidos”, en terminología de la Ley de Migración de México) también han aumentado en los últimos años, especialmente en 2014 y 2015.⁵⁶¹

México deportó a entre 4.000 y 5.000 niños por año en 2009, 2010 y 2011. Las repatriaciones de niños se dispararon a 5.956 en 2012 y desde entonces no han dejado de aumentar. México devolvió a 8.577 niños en 2013; a 18.169 en 2014, y a 28.017 en 2015. Cada año, entre el 98 y el 99 por ciento de estos niños provenían del Triángulo Norte de América Central.

Los datos sobre las deportaciones revelan grandes saltos en mayo y junio de 2014 y de enero a junio de 2015, tal y como puede verse en el Gráfico 8.

⁵⁶¹ Los datos analizados en esta sección han sido tomados de SEGOB, *Boletín estadístico 2009*, Cuadro 3.2.7 (Eventos de menores devueltos, según continente, país de nacionalidad, grupos de edad, condición de viaje y sexo, 2009), http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Ext_alojados_y_devueltos_2009 (consultado el 7 de enero de 2016); SEGOB, *Boletín estadístico 2010*, Cuadro 3.2.7 (Eventos de menores devueltos según continente, país de nacionalidad, grupos de edad, condición de viaje y sexo, 2010), http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_alojados_y_devueltos_2010 (consultado el 7 de enero de 2016); SEGOB, *Boletín estadístico 2011*, Cuadro 3.2.8 (Eventos de menores devueltos según continente, país de nacionalidad, grupos de edad, condición de viaje y sexo, 2011), http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_alojados_y_devueltos_2011 (consultado el 7 de enero de 2016); SEGOB, *Boletín estadístico 2012*, Cuadro 3.2.8, (Eventos de retorno asistido de menores según continente, país de nacionalidad, grupos de edad, condición de viaje y sexo, 2012), http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_alojados_y_devueltos_2012; SEGOB, *Boletín estadístico 2013*, Cuadro 3.2.8 (Eventos de retorno asistido de menores según continente, país de nacionalidad, grupos de edad, condición de viaje y sexo, 2013), http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_alojados_y_devueltos_2013 (consultado el 7 de enero de 2016); SEGOB, *Boletín estadístico 2014*, Cuadro 3.2.8, (Eventos de retorno asistido de menores según continente, país de nacionalidad, grupos de edad, condición de viaje y sexo, 2015), http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_alojados_y_devueltos_2014 (consultado el 7 de enero de 2016); SEGOB, *Boletín estadístico 2015*, Cuadro 3.2.8, (Eventos de retorno asistido de menores según continente, país de nacionalidad, grupos de edad, condición de viaje y sexo, 2015), http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_presentados_y_devueltos (consultado el 26 de enero de 2016).

Gráfico 8: Deportaciones de niños acompañados y no acompañados, por mes, de 2009 a 2015



Fuente: SEGOB, *Boletín estadístico 2009*, Cuadro 3.2.7; *Boletín estadístico 2010*, Cuadro 3.2.7; *Boletín estadístico 2011*, Cuadro 3.2.8; *Boletín estadístico 2013*, Cuadro 3.2.8; *Boletín estadístico 2014*, Cuadro 3.2.8; *Boletín estadístico 2015*, Cuadro 3.2.8

Los niños no acompañados son deportados en gran número, representando casi dos tercios de todas las repatriaciones de niños en 2010, 2011, 2012 y 2013 y aproximadamente la mitad de todas las devoluciones de niños en otros años.⁵⁶²

Solicitudes de protección internacional por parte de niños en México

La COMAR recibe relativamente pocas solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, especialmente si se tiene en cuenta el número de centroamericanos que viajan a, y a través de México cada año. La agencia recibe todavía menos para niños. Incluso aquellos que presentan una solicitud a menudo no siguen con el proceso hasta el final: muchas solicitudes de niños y adultos centroamericanos son “abandonadas” o retiradas, lo que quiere decir que el solicitante no siguió adelante. En total, menos de 24 niños recibieron protección internacional cada año en 2013 y 2014, y 52 niños recibieron protección internacional en los primeros 11 meses de 2015.

⁵⁶² Como proporción de las deportaciones infantiles, los niños no acompañados representaron el 48 por ciento en 2009; el 59 por ciento en 2010, el 68 por ciento en 2011, el 67 por ciento en 2012, el 66 por ciento en 2013, el 46 por ciento en 2014 y el 52 por ciento en 2015.

En 2013, la COMAR recibió 62 solicitudes de niños no acompañados. De ese total, consideró 30 como abandonadas o retiradas, y aprobó 14. La COMAR reconoció la condición de refugiado en 18 casos. La tasa de aprobación de solicitudes presentadas por niños no acompañados fue del 56 por ciento, teniendo en cuenta sólo aquellas solicitudes que se determinaron en función de los méritos. Los 18 niños reconocidos como refugiados también representaban el 29 por ciento de todas las solicitudes, incluyendo aquellas que fueron abandonadas o retiradas, que la COMAR recibió por parte de niños durante ese año.⁵⁶³

En 2014, la COMAR recibió 72 solicitudes de niños no acompañados. De estos casos, 31 fueron considerados como abandonados o retirados por el solicitante y 20 fueron aprobadas. La COMAR reconoció la condición de refugiado en 18 casos y concedió protección complementaria en tres. Su tasa de aprobación para ese año fue del 51 por ciento. De todas las solicitudes presentadas por niños no acompañados durante ese año, el 29 por ciento recibieron protección internacional.

De las 131 solicitudes que la COMAR recibió de niños no acompañados en los primeros 11 meses de 2015, calificó 46 como abandonadas o retiradas por el solicitante. Aprobó 39 casos y concedió protección complementaria en 13, una tasa de aprobación del 61 por ciento. Los 52 solicitantes que fueron reconocidos como refugiados representaban el 40 por ciento de todos los niños no acompañados que pidieron asilo en los primeros 11 meses de 2015.

Apenas un puñado de solicitudes de niños no acompañados eran de ciudadanos de El Salvador, Honduras y Guatemala. Los niños no acompañados de estos tres países representaban el 87 por ciento de las solicitudes presentadas por niños en 2013, el 95 por ciento en 2014 y el 98 por ciento en los primeros 11 meses de 2015.

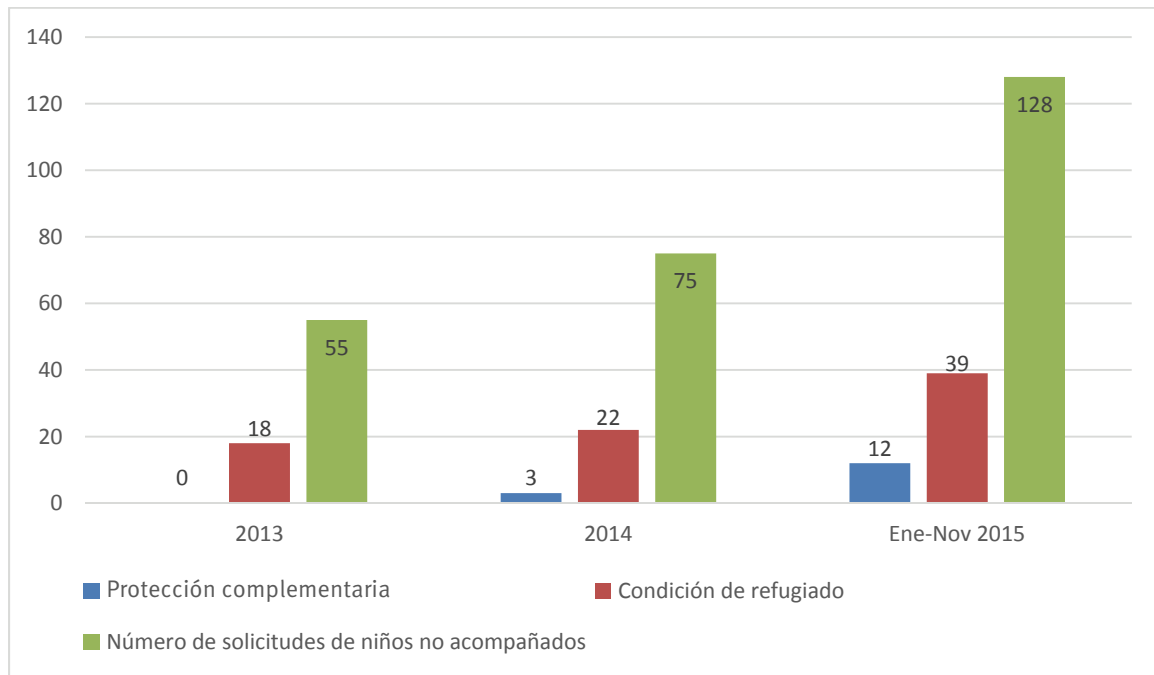
Cada año, un 35 por ciento o más de los niños no acompañados que pidieron protección internacional posteriormente retiraron o abandonaron sus solicitudes.⁵⁶⁴ Como se ha

⁵⁶³ A menos que se diga lo contrario, todas las estadísticas en esta sección provienen de la COMAR, *Estadísticas 2013–2015*, http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/Estadísticas_COMAR (consultado el 12 de enero de 2016).

⁵⁶⁴ Las solicitudes abandonadas o retiradas representaron un 48 por ciento de todas las solicitudes presentadas por niños no acompañados en 2013, un 43 por ciento en 2014, y un 35 por ciento en los primeros 11 meses de 2015. COMAR, *Estadísticas 2013–2015*.

señalado en este informe, las razones por las que los niños no acompañados retiran o abandonan sus solicitudes de protección incluyen la creencia de que no serán aprobadas (a veces debido a comentarios de agentes del INM), la falta de información sobre el proceso y la perspectiva de pasar más tiempo en detención.

Gráfico 9: Protección internacional concedida a niños no acompañados del Triángulo Norte



Fuente: COMAR, *Estadísticas 2013–2015*

El número de solicitudes recibidas por la COMAR es apenas una pequeña parte del número total de niños que llegan cada año a México provenientes de América Central. Incluyendo a niños y adultos, el INM llevó a cabo más de 118.000 aprehensiones de guatemaltecos, hondureños y salvadoreños en 2014;⁵⁶⁵ el número de solicitudes de protección internacional recibidas por la COMAR ascendió al 2 por ciento de esa cifra.⁵⁶⁶

Los 21 niños no acompañados que recibieron protección internacional en 2014 representan un 0,2 por ciento de las 10.711 aprehensiones de ese año de niños no acompañados del Triángulo Norte de América Central.⁵⁶⁷ En el período de enero a noviembre de 2015, cuando 52 niños no acompañados recibieron protección

⁵⁶⁵ SEGOB, *Boletín estadístico 2014*, Cuadro 3.1.1.

⁵⁶⁶ La COMAR recibió 2.137 solicitudes de protección internacional en 2014. COMAR, *Estadísticas 2014*.

⁵⁶⁷ Véase SEGOB, *Boletín estadístico 2014*, Cuadro 3.1.5.

internacional, las autoridades mexicanas de inmigración detuvieron a 16.869 niños no acompañados del Triángulo Norte, lo que significa que de los niños detenidos, sólo el 0,3 por ciento recibió protección internacional en los 11 primeros meses de 2015.

Agradecimientos

Michael García Bochenek, asesor jurídico principal de la División de Derechos del Niño de Human Rights Watch, es el autor de este informe que se basa en la investigación que condujo entre abril y diciembre de 2015 en México y Honduras, junto con Bill Frelick, director del Programa de Refugiados, y Clara Long, investigadora del Programa de Estados Unidos. Celso Pérez, ganador de la beca de Justicia Global de la Fundación Peter y Patricia Gruber, llevó a cabo un trabajo de campo preliminar. Imogen Pursch colaboró con el análisis de datos y proporcionó asistencia a la investigación. Joseph Dickens-Gavito y Elyse Leonard también prestaron asesoría jurídica y asistencia a la investigación.

Zama Coursen-Neff, directora ejecutiva de la División de Derechos del Niño; Daniel Wilkinson, director gerente de la División de las Américas de Human Rights Watch; Aisling Reidy, asesora legal sénior, y Joseph Saunders, subdirector de programas, editaron el informe. Dan Baum; Bill Frelick; Amanda Klasing, investigadora sénior de la División de Derechos de la Mujer; Margaret Knox; Clara Long; y Brian Root, analista cuantitativo, también revisaron y formularon observaciones sobre el informe.

Julia Galiano Rios filmó las entrevistas en Veracruz y Oaxaca. John Emerson diseñó los mapas. El informe fue preparado para su publicación por Grace Choi, directora de publicaciones; Helen Griffiths, investigadora asociada de derechos del niño; Olivia Hunter, asociada de publicaciones; Fitzroy Hepkins, director administrativo, y José Martínez, coordinador sénior. Carlota Fluxá tradujo el informe del inglés al español. Claudia Núñez revisó la traducción al español.

Human Rights Watch está en deuda con muchas organizaciones no gubernamentales y personas que generosamente nos asistieron a lo largo de esta investigación, entre ellas Albergue Belén, Tapachula, Chiapas; Casa Alianza, México, D.F., San Pedro Sula, y Tegucigalpa; Casa Tochán, México, D.F.; Rodolfo Córdova, FUNDAR, México, D.F.; Foro Nacional para Migraciones en Honduras, Tegucigalpa; Maria Giovanna Guarnieri, Sendero de Amor, San Pedro Sula; Erika Guevara Rosas, directora regional para las Américas, Amnistía Internacional; Hermana Leticia Gutiérrez Valderrama, directora general, Scalabrianas Misión para Migrantes y Refugiados, México, D.F.; Hermanos en el Camino,

Ixtepec, Oaxaca; IMUMI, México, D.F.; International Detention Coalition, México, D.F.; Carolina Jiménez, Amnistía Internacional; José Knippen, FUNDAR; Ian Kysel; Salva Lacruz, coordinador de incidencia, y Diego Lorente, director general, Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba, Tapachula, Chiapas; José Luis Loera, coordinador general, Casa Refugiados; México, D.F.; Alejandra Macías, coordinadora nacional de servicios legales y enlace comunitario, Asylum Access Mexico, México, D.F.; Jorge Marengo; Diana Martínez, coordinadora de atención y servicios, Sin Fronteras, México, D.F.; Gabriela Morales Gracia; Las Patronas, Amatlán de los Reyes, Veracruz; Brenda Pérez Vázquez, coordinadora de desplazados internos de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos; Ian Quiroz, CIPRODEH, Tegucigalpa; Sarnata Reynolds, asesora sénior en derechos humanos, Refugees International, Washington, D.C.; Jorge Ríos Treviño, abogado, Sin Fronteras, México, DF; La 72, Tenosique, Tabasco; y el ACNUR.

También nos gustaría expresar nuestro agradecimiento a los funcionarios federales, estatales y municipales que accedieron a ser entrevistados por Human Rights Watch para este informe y que proporcionaron información y, en algunos casos, acceso a sus instalaciones, incluyendo la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR); el Instituto Nacional de Migración (INM); la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación, y la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En particular, agradecemos la disponibilidad y la transparencia del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y las agencias estatales y municipales de protección a la infancia en Chiapas (DIF Chiapas, DIF Palenque, DIF Tapachula), Sonora (DIF Sonora y DIF Nogales), Tamaulipas (DIF Tamaulipas, DIF Reynosa, DIF Nuevo Laredo), y Veracruz (DIF Veracruz), así como del personal del Centro de Recepción de Personas Migrantes El Edén (ahora el Centro de Atención para Niñez y Familias Migrantes Belén), en San Pedro Sula, Honduras, y la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF) en Tegucigalpa, Honduras.

Por último, querríamos dar las gracias a los numerosos refugiados, solicitantes de asilo y migrantes niños y adultos que entrevistamos.

PUERTAS CERRADAS

El fracaso de México a la hora de proteger a niños refugiados y migrantes de América Central

Cada año decenas de miles de niños huyen del Triángulo Norte de América Central—El Salvador, Guatemala y Honduras—, con su familia o por su cuenta, porque han sido presionados para unirse a las pandillas locales, han recibido amenazas de violencia sexual y explotación, han sido extorsionados o secuestrados a cambio de un rescate, o han sido víctimas de violencia doméstica.

Las leyes mexicanas ofrecen protección como refugiados a los niños y adultos que afrontan persecución y otras amenazas contra su vida y seguridad en sus países de origen. Aun así, menos del 1 por ciento de los niños que son detenidos por las autoridades migratorias de México son reconocidos como refugiados.

El informe *Puertas cerradas* examina las razones de esta brecha entre la necesidad de protección y las bajas tasas de reconocimiento de la condición de refugiado por parte de México, detallando los enormes obstáculos que afrontan los niños incluso para pedir asilo. Los agentes migratorios a menudo ni siquiera les informan sobre sus derechos y no los evalúan adecuadamente como potenciales candidatos a ser reconocidos como refugiados. Tampoco reciben asistencia jurídica por parte de abogados designados por el Estado ni ningún otro tipo de ayuda del gobierno a la hora de preparar sus solicitudes de asilo. Y lo que es más grave, la mayoría son detenidos en condiciones prácticamente carcelarias, lo que lleva a que muchos acepten la deportación para evitar pasar más tiempo en detención.

Esta investigación concluye proponiendo medidas específicas que México debería tomar para abordar estos problemas. Las autoridades deberían garantizar que los niños tengan un acceso efectivo a los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado y acabar con la detención migratoria de menores; también deberían proporcionar protección y cuidados adecuados a los niños migrantes no acompañados, identificando las opciones de alojamiento que se ajusten mejor al interés superior del niño.



Un niño de 12 años de El Salvador detenido en el Instituto Nacional de Migración, en Comitán, Chiapas, México, espera a ser deportado, el 19 de agosto de 2010.

© 2010 José Cabezas/AFP/Getty Images